coleção
CAE

CRISE E REFORMA DA UNESCO

Reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Nilo Dytz Filho

CRISE E REFORMA DA UNESCO

Reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2014

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico e Capa:
Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Brasil 2014

D998 Dytz Filho, Nilo.
Crise e reforma da Unesco : reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral / Nilo Dytz Filho. – Brasília : FUNAG, 2014.
334 p. – (Coleção CAE)

ISBN: 978-85-7631-511-7

1. Unesco. 2. Unesco - avaliação. 3. Unesco - atuação. 4. Unesco - aspectos históricos. 5. Política externa - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Para Luciana, João Pedro e Henrique.

A verdadeira fidalguia é a ação.
O que fazeis, isso sois, nada mais.
Pe. Antônio Vieira, *Sermão da Terceira Dominga do Advento.*

Apresentação

A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) é a organização do sistema ONU cuja área de competência possibilita aos Estados-Membros desenvolver uma agenda positiva de trabalho. A essência da Unesco se resume no famoso princípio de seu ato constitutivo como organização voltada a construir na mente dos homens as defesas da paz. E, de fato, educação, cultura e ciência proporcionam movimentos que estimulam o diálogo intercultural, o interesse pela criatividade e pela diversidade, assim como a busca pela compreensão da humanidade.

Concebida para fazer trabalharem, lado a lado, os atores centrais das relações internacionais que são governo e sociedade civil, a Unesco dispõe na sua interlocução de importantes redes globais integradas por governos, instituições acadêmicas, institutos de pesquisa e Comissões Nacionais, as quais agregam expressivo números de entidades multissetoriais.

Em seu livro, Nilo Dytz nos proporciona uma visão de conjunto do campo de atuação da Unesco desde sua criação até o momento atual de revisão e consolidação de sua área de alcance, à luz das profundas mudanças no cenário internacional e da importante crise financeira que limita profundamente sua capacidade de ação.

Ao mesmo tempo, o autor sustenta que a identificação dos valores defendidos pela Unesco com a visão positiva da sociedade brasileira no imaginário mundial – uma sociedade multicultural e multiétnica em permanente harmonia – proporcionam ao Brasil um diferencial de poder brando a ser explorado na busca pela ampliação da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Em seu livro, Nilo Dytz nos proporciona completa análise sobre a visão estratégica de ampliar o envolvimento do Brasil com a Unesco de modo a posicionar adequadamente o País diante da reforma e da crise da Organização. Ao mencionar o pioneirismo do Brasil no desenvolvimento de novos conceitos para a valorização e promoção da diversidade cultural, demonstra como o país tem sido ator imprescindível nos movimentos que buscam incrementar o diálogo intercultural e o estabelecimento de uma cultura da paz.

O autor lança, igualmente, importante alerta quanto ao risco de a reforma e a crise financeira produzirem uma Unesco em que a dimensão de foro político e de formulação de conceitos se veja diminuída e, mesmo, preterida pela dimensão operacional. Neste cenário indesejável para um grande número de países em desenvolvimento, a Organização reduziria seu caráter normativo global e passaria a atuar essencialmente como agência executora de programas e projetos de natureza técnica.

A participação do Brasil na Unesco é imprescindível para que a instituição possa cumprir o papel determinado, implicitamente, desde sua criação, que é o de construir por meio da educação, da cultura e da ciência o caminho da paz sustentável. O Brasil sempre estimulou a cooperação para o desenvolvimento e o diálogo para uma diplomacia da paz. Estado membro fundador, sua expressiva contribuição para o fortalecimento da Organização, ao longo de décadas, é reconhecida, e continua sendo solicitada em todas as ocasiões. Nilo Dytz apresenta com profundidade, lucidez e grande talento as razões pelas quais o Brasil deve continuar a manter forte presença na Unesco e mesmo ampliá-la inclusive por meio da reconstituição de sua Comissão Nacional.

Embaixadora Maria Laura da Rocha
Delegada Permanente do Brasil junto à Unesco (2011-2014)
Paris, abril de 2014

Sumário

Siglas e abreviaturas **17**

Introdução **23**

1. A reforma da Unesco e as alterações no sistema internacional **35**
1.1. A concepção da reforma da Unesco: a Avaliação Externa Independente 39
1.1.1. As etapas da Avaliação Externa Independente 41
1.1.2. Conteúdo e sentido estratégico da Avaliação Externa Independente 44
1.1.3. A apropriação do Relatório da Avaliação pela Unesco 57
1.2. Comoção e crise: a reação dos Estados Unidos à admissão da Palestina e as respostas da Unesco 60
1.2.1. O sentido estratégico da crise 66
1.3. A consolidação da reforma: a Estratégia de Médio Prazo 2014-2021 e a Estratégia de Parcerias 73
1.3.1. A Estratégia de Médio Prazo 2014-2021: processo e conteúdo 73

1.3.2. A consolidação da Estratégia de Parcerias.....80
1.4. A reforma da Unesco em um mundo x-polar 83
1.4.1. Terra em transe, Terra em transição.....83
1.4.2. Reflexos e iluminações do sistema internacional na Unesco 94
1.4.3. Espaço político para a diplomacia brasileira 102

2. O conceito de poder brando e sua aplicação ao caso brasileiro.....107
2.1. O conceito de poder brando e sua crítica 111
2.2. A aplicação do conceito ao caso brasileiro: uma ideia fora de lugar?.....126
2.3. O Brasil precisa de uma estratégia de poder brando?.....144

3. Atualidade e relevância da Unesco.....153
3.1. A narrativa do legado: breve histórico da Unesco....155
3.2. A narrativa da presença: o que faz a Unesco? 162
3.2.1. Domínios de atuação: a agenda da Unesco 166
3.2.1.1. Educação 166
3.2.1.2. Ciências naturais 171
3.2.1.3. Ciências humanas e sociais.....176
3.2.1.4. Cultura 179
3.2.1.5. Comunicação e informação.....187
3.2.1.6. Prioridade África 193
3.3. A narrativa da eficácia: uma tentativa de síntese entre legado e presença 195
3.4. Indicadores de prioridade para a ação brasileira.....203

4. Por um engajamento reforçado: agenda e ferramentas para a promoção do poder brando do Brasil por meio da Unesco 207
4.1. Rumo a um novo paradigma: por quê?.....210
4.2. Rumo a um novo paradigma: como? 219

4.2.1. Contribuições financeiras 220
4.2.2. Contribuições intelectuais 229
4.2.2.1. Centros de categoria 2.....230
4.2.2.2.Cátedras Unesco/Programa UNITWIN.....235
4.2.2.3. Articulação de Redes Brasileiras de Conhecimento.....237
4.3. Novo paradigma: o papel do setor privado brasileiro.....240
4.4. Novo paradigma, nova institucionalidade: a reconstrução da Comissão Nacional.....247
4.5. Rumo a um novo paradigma: para fazer o quê?.....252
4.6. Novo paradigma para o Brasil, nova realidade para a Unesco? 259

Conclusão 263

Referências 275

Anexo.....319

Siglas e abreviaturas

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
Aladi – Associação Latino-Americana de Integração
Alba – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ANA – Agência Nacional de Águas
Apex – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ASA – Cúpula América do Sul-África
Aspa – Cúpula América do Sul-Países Árabes
BIE – Bureau Internacional para a Educação
Brasunesco – Delegação do Brasil junto à Unesco
Brics – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAME – *Conference of the Allied Ministers of Education* (Conferência dos Ministros da Educação dos Países Aliados)
CAP-EFA – *Capacity Building for Education for All* (Capacitação Técnica para o Programa Educação para Todos)
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Cedeao – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
Celac – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
Cepal – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
CERN – *European Organization for Nuclear Research* (Organização Europeia para Pesquisa Nuclear)
Cetic.br – Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
Claf – Centro Latino-Americano de Física
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COI – Comissão Oceanográfica Intergovernamental
COMEST – *Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies* (Comissão Mundial de Ética do Conhecimento Científico e da Tecnologia)
CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
DELBRASONU – Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas
EPT – Educação para Todos
FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)
Fapesp – Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo
Finep – Financiadora de Estudos e Projetos
Flacso – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI – Fundo Monetário Internacional

Focem – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GMR – *Global Monitoring Report* (Relatório Global de Monitoramento)
Hidroex – Centro Internacional de Ensino, Capacitação e Pesquisa Aplicada sobre Recursos Hídricos
Ibas – Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
Ibecc – Instituto Brasileiro para a Educação, a Ciência e a Cultura
Ibict – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICCROM – *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property* (Centro Internacional para o Estudo da Preservação e Restauração de Bens Culturais)
Icomos – *International Council on Monuments and Sites* (Conselho Internacional de Monumentos)
ICSU – *International Council for Science*[1] (Conselho Internacional para a Ciência)
IICI – Instituto Internacional para Cooperação Intelectual
INCT – Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

1 Originalmente, *International Council of Scientific Unions*.

IUCN – *International Union for Conservation of Nature* (União Internacional para a Conservação da Natureza)
MAB – *Man and the Biosphere Programme* (Programa "O Homem e a Biosfera")
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MEC – Ministério da Educação
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MOST – *Management of Social Transformations* (Programa de Gestão das Transformações Sociais)
Nomic – Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCX – Organização de Cooperação de Xangai
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMM – Organização Meteorológica Mundial
OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual
OMS – Organização Mundial da Saúde
OMT – Organização Mundial do Turismo
PGI – Programa Geral para a Informação
PHI – Programa Hidrológico Internacional
PIDC – Programa Internacional para o Desenvolvimento das Comunicações
PII – Programa Intergovernamental de Informática
PIPT – Programa Informação para Todos
PMDR – Países de Menor Desenvolvimento Relativo
Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Pnuma – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Rebam – Rede de Reservas da Biosfera da Amazônia
Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Seppir – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Sesame – *Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East* (Luz Síncrotron para Ciência Experimental e Aplicações no Oriente Médio)
Sesi – Serviço Social da Indústria
SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas
TWAS – *The World Academy of Sciences*[2] (Academia de Ciências dos Países em Desenvolvimento)
UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul
Ufopa – Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UIT – União Internacional das Telecomunicações
Unasul – União de Nações Sul-Americanas
UnB – Universidade de Brasília
Unctad – *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento)

2 Originalmente, *Third World Academy of Science*. Em 2004, teve o nome alterado para *Academy of Sciences for the Developing World; em 2012, adotou o nome atual.*

Unesco – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura[3])
Unesp – Universidade Estadual de São Paulo
Unevoc – *International Centre for Technical and Vocational Education and Training* (Centro Internacional para Educação e Treinamento Técnico e Profissional)
UNFPA – *United Nations Population Fund* (Fundo das Nações Unidas para a População)
Unicef – *United Nations Children's Fund* (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
Unila – Universidade Federal da Integração Latino-Americana
Unilab – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNITWIN – *University Twinning and Networking* (Programa de Associação e Parceria entre Universidades)
UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime* (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime)
WWAP – *United Nations World Water Assessment Programme* (Programa Mundial das Nações Unidas para Avaliação em matéria de Recursos Hídricos)
Zopacas – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

3 O Decreto n. 22.024, de 5 de novembro de 1946, pelo qual o Brasil promulgou a Convenção que criou a Unesco, refere-se à "Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas". O Decreto n. 87.522, de 25 de agosto de 1982, que promulga o Acordo de Cooperação de 1981 entre o Brasil e a Unesco, por sua vez, usa o nome corrente hoje.

Introdução

É característica na literatura acadêmica e no discurso político sobre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco, na sigla em inglês) a oscilação entre, de um lado, a apologia saudosista aos seus méritos como "consciência moral" das Nações Unidas e, de outro, a crítica rasteira a suas ineficiências administrativas e à grandiloquência "vazia" de seus propósitos.

Tal oscilação pode ser explicada pelo histórico de polarização da Organização: inicialmente instrumentalizada pelos embates ideológicos da Guerra Fria, em seguida se transforma em uma das principais trincheiras simbólicas da pauta diplomática da descolonização do pós-Segunda Guerra Mundial.

A aparente contradição entre as duas perspectivas resolve-se, no entanto, quando identificamos seu ponto em comum: ambas enxergam a Unesco por meio de lentes anacrônicas. Para uns, a Organização é atraente, por supostamente não entrar nas áreas "duras" da *high politics*; para outros, é irrelevante, pela mesma razão.

Não seria o caso de abrirmos discussão sobre a veracidade histórica de cada uma dessas perspectivas. De todo modo, tal discussão muito provavelmente revelaria que ambas pecam – em excesso – por distorção dos fatos e dos contextos. Basta-nos o exemplo recente da admissão da Palestina como seu membro pleno para demonstrarmos

que a Unesco, diferentemente da conjectura que sustenta essas duas visões, não está alheia às injunções geopolíticas do *great game* diplomático, nem está privada da capacidade de empreender novas realizações pioneiras para o conjunto das nações.

Mais importante, como resposta às duas perspectivas antagônicas, é o visível alinhamento dos mandatos "intangíveis" da Organização ao que poderíamos designar como o "espírito do tempo". O imaterial transforma-se no pivô ou na correia de transmissão das principais alterações da vida humana e, por extensão, da vida das nações, levando a novas alturas a conhecida frase de Marx de que tudo o que é sólido se desmancha no ar. A economia e o poder militar desmaterializam-se, respectivamente, nos fluxos financeiros e na guerra cibernética; a cultura (como expressão de particularismos identitários) ascende à condição de referência unificadora e mobilizadora no plano político; o imaterial do conhecimento científico-tecnológico torna-se o principal fator de produção e criação de valor[4], bem como um dos principais ativos de poder dos diversos atores em competição no sistema internacional; a cultura e a educação transformam-se em *commodities* centrais na economia do conhecimento[5]; a comunicação e a informação são os meios por excelência de entrada na arena política global e de construção (e destruição) de legitimidades.

Longe de comporem uma utopia culturalista ou técnico-científica, esses fenômenos, de evidente e crescente importância, indicam apenas que às camadas passadas de assimetrias e às tradicionais hierarquias de poder se estão juntando novas e complexas formas de conflito e de cooperação dentro dos países e entre eles no plano mundial. Sem subestimar as motivações e as consequências materiais dos mencionados fenômenos, poderíamos dizer que, em poucos

4 "Para o Brasil importar uma tonelada de circuitos integrados, é preciso exportar 1.742 toneladas de soja" (CRUZ JR., 2011, p. 12).

5 Segundo estimativas conservadoras, o valor do mercado global das indústrias culturais, em meados dos anos 2000, era de US$ 1,3 trilhão (ÁLVAREZ, 2006, p. 36). "Com uma receita de US$ 21 bilhões gerada por estudantes de fora no ano acadêmico de 2010-2011, os EUA já incluíram o setor entre seus dez principais 'serviços' para estrangeiros" (FLECK, 2012).

momentos da história dos últimos setenta anos, a realidade esteve tão próxima quanto agora de dar razão ao preâmbulo do Ato Constitutivo da Unesco, de 1945, quando diz: "nascendo as guerras no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser construídas as defesas da paz" (UNESCO, 2014, p. 5).

Ter um mandato em sintonia com as demandas contemporâneas da convivência internacional não se traduz *ipso facto* em garantia para a Organização de que será reconhecida como instância fundamental de diálogo, cooperação e resolução de conflitos nas matérias nominalmente sob sua jurisdição. A crise financeira que se instala na Unesco em 2011 a partir da decisão norte-americana de suspender o pagamento das contribuições ao orçamento, em represália à admissão da Palestina como seu membro pleno, mostra, com riqueza de detalhes, os riscos aos quais o multilateralismo, por importante que seja do ponto de vista racional, está submetido nas atuais circunstâncias do sistema internacional.

A decisão dos Estados Unidos representa, na prática, a perda súbita de quase ¼ do orçamento regular da Unesco, em condições normais já insuficiente para a realização dos elevados propósitos e ambições de seus programas. Ao contrário da retirada norte-americana em 1983-1984, a Organização não teve desta feita as mínimas condições de "preparar-se para a tempestade"; e as respostas à crise – demissão de funcionários, suspensão de atividades e projetos, redução da presença fora da sede – talvez tenham, por essa razão, impactos ainda mais perniciosos.

Para enfrentar a crise, a solução eleita pela Diretora-Geral, Irina Bokova[6], até o momento acompanhada pelo consenso dos Estados-Membros, foi acelerar o ritmo (de certas partes) da *reforma* que a Conferência Geral da Unesco lançara, em 2009, ao autorizar a chamada Avaliação Externa Independente. As recomendações centrais

6 A atual Diretora-Geral foi escolhida pela Conferência Geral da Unesco em sua 35ª sessão (2009) e reeleita, para mais quatro anos de mandato, na 37ª sessão (2013).

dessa Avaliação, posteriormente endossadas pelos órgãos políticos, advogam que, para manter-se relevante, a Organização deve ampliar o grau de participação de atores não estatais no financiamento de suas atividades e, sobretudo, na formulação de seus programas e projetos. Os peritos externos sugeriram que, com essa finalidade, a Unesco celebrasse parcerias, em maior número e com escopo mais amplo, com organizações não governamentais e com o setor privado. Ao mesmo tempo, sublinharam a importância do pleno aproveitamento, pela Organização, das conexões que formou ao longo dos anos com comunidades científicas, centros de pesquisa e de reflexão, personalidades eminentes – a chamada "Rede Unesco". A não seguir tais recomendações, argumentaram os avaliadores, a instituição, acossada pela crescente competição de outros organismos internacionais, continuaria a caminhar rumo à obsolescência no cenário da cooperação para o desenvolvimento, não obstante a convergência entre o mandato que a comunidade internacional lhe conferiu e os desafios globais atuais.

A conjunção das recomendações da Avaliação Externa Independente com o cenário de fortes restrições financeiras decorrentes da represália estadunidense de outubro de 2011 leva ao que neste trabalho designamos como a "*venda*" da Unesco. Trata-se do duplo movimento de: i) internalização de atores não governamentais no financiamento e na elaboração da agenda de trabalho da Organização; e de ii) externalização da Unesco por meio de canais não governamentais. Se a Avaliação Externa Independente oferece o substrato "ideológico" para o processo de "venda", a crise orçamentária aporta a legitimação pela necessidade: com a perda repentina de 22% de seus recursos ordinários, a Unesco não teria alternativa senão: i) buscar fontes extraorçamentárias, públicas e privadas, para executar seu programa de atividades; e ii) terceirizar tarefas a integrantes de sua rede.

O capítulo 1 examina o conteúdo e o sentido estratégico da Avaliação Externa Independente e das respostas da Unesco à crise atual. Ao procurar identificar espaços possíveis e desejáveis para a atuação

diplomática do Brasil, o capítulo também investiga de que modo a reforma da Organização, assentada sobre as recomendações daquela Avaliação e aprofundada desde 2011 pela crise financeira, reflete e ilumina vários aspectos do sistema internacional contemporâneo, entre os quais a aparente desconcentração de poder associada à multipolarização e os impasses e perspectivas do multilateralismo na transição do pós-Guerra Fria.

Se a Unesco está à venda, a pergunta que se impõe ao operador diplomático é: qual seria o curso de ação recomendável para seu país? Para usarmos novamente a metáfora comercial, o comprador precisa saber que uso pretende dar ao produto, se o produto é adequado ao seu perfil de consumidor, quanto e como pretende pagar pela compra. No caso do Brasil, quais seriam as respostas a essas perguntas? Como deveria o Brasil posicionar-se diante da reforma, da crise orçamentária e da Unesco que está emergindo da confluência desses dois processos?

O Brasil figura entre os vinte fundadores da Organização[7] e foi o primeiro país a criar uma Comissão Nacional para a Unesco (SOUZA-GOMES, 1990, p. 131)[8]. Fato limitado a número restrito de países, o Brasil presidiu a Conferência Geral em duas ocasiões (1962 e 1997)[9] e o Conselho Executivo, também em duas oportunidades (1952-1954 e 1987-1989)[10]. Brasília sediou a 34ª sessão do Comitê do Patrimônio Mundial, em 2010[11]. No mesmo ano, firmamos com a Organização um memorando de entendimento para a cooperação Sul-Sul[12].

7 O Brasil integrou a Comissão Preparatória responsável pela Unesco entre sua criação, em novembro de 1945, e a primeira sessão de sua Conferência Geral, em novembro de 1946 (VALDERRAMA, 1995, p. 21).

8 Entidades previstas no artigo VII do Ato Constitutivo da Unesco, as Comissões Nacionais têm a finalidade de associar as principais instituições (não exclusivamente públicas) de cada Estado-Membro nas áreas educacional, científica e cultural com o trabalho da Organização. Pela mesma regra, as Comissões Nacionais deveriam ser "amplamente representativas".

9 A presidência foi exercida, respectivamente, por Paulo E. de Berrêdo Carneiro e Eduardo Portella. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/general-conference/president/former-presidents/>.

10 Exerceram a presidência do Conselho Executivo Paulo E. de Berrêdo Carneiro e José Israel Vargas, respectivamente. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/executive-board/chairperson/>.

11 Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/events/690/>. Acesso em: 24 mar. 2014.

12 Trata-se do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Triangular nos Países em Desenvolvimento, assinado no Rio de Janeiro em 28 de maio de 2010.

Décimo contribuinte para o orçamento regular[13], o país destinou, nos últimos dez anos, mais de US$ 600 milhões em contribuições extraorçamentárias a projetos de cooperação executados pela Unesco em território nacional (ROCHA, 2012)[14]. O Brasil tem sido, aliás, pelo menos desde 2010, a principal fonte estatal de recursos extraorçamentários da Organização, com mais de US$ 95 milhões depositados em fundos fiduciários para execução de projetos de cooperação no país[15]. No mesmo período, empresas e fundações brasileiras ocuparam lugar de destaque entre os contribuintes privados da Unesco, direcionando-lhe cerca de US$ 6,2 milhões, ou mais de 20% do total auferido dessas fontes[16]. Tais valores são complementados por mecanismos não financeiros que se revertem em benefícios para a Unesco, em termos de visibilidade (como o programa Criança Esperança, em parceria com a Rede Globo[17]) e de execução de atividades programáticas, por meio das Cátedras Unesco e dos Centros de Categoria 2 localizados no Brasil.

Em indicação adicional do valor que o país atribui a essa agência especializada das Nações Unidas, o Itamaraty praticamente dobrou, a partir de 2011, o número de diplomatas na Delegação Permanente em Paris, tornando-a uma das maiores em termos de lotação de funcionários diplomáticos em comparação com homólogas estrangeiras, incluindo as de países com forte presença na Unesco, tais como os Estados Unidos, a França, a Itália e a Alemanha.

A visita da Presidenta Dilma Rousseff à sede da Unesco, em 5 de novembro de 2011, enfatiza, no mais alto nível, a atualidade do compromisso do Brasil com a Organização. A visita é ainda mais ilustrativa,

13 Informação disponível em: <http://brasunesco.itamaraty.gov.br/pt-br/o_brasil_na_unesco.xml>. Acesso em: 24 mar. 2014.

14 Desse total, US$ 250 milhões foram desembolsados entre 2007 e 2012. (ROCHA, 2012).

15 *Vide* documento 190EX/INF. 7 – *Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO – Policy Framework for Strategic Partnerships: a Comprehensive Partnership Strategy – Separate Strategies for Engagement with Individual Categories and Partners, 10 September 2012*, p. 13-14. Os documentos da Unesco (em geral, disponíveis nas seis línguas oficiais da Organização – árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo) podem ser consultados na página eletrônica <http://unesdoc.unesco.org>.

16 Documento 190EX/INF, p. 6-7.

17 A edição de 2011 do programa teria arrecadado US$ 8 milhões, destinados a 64 projetos sociais em benefício de 33 mil crianças e jovens no Brasil (*UNESCO's Thematic Programmes and Targets for Resource Mobilization in 2012-2013*, p. 36).

pois se deu no primeiro ano de mandato, período em que as prioridades domésticas costumam condicionar, de maneira muito clara, o tempo disponível para compromissos internacionais. Além disso, a visita realizou-se menos de uma semana depois do anúncio pelos Estados Unidos da retenção de suas contribuições. Essa circunstância propiciou à Presidenta uma exposição direta à atual conjuntura da Unesco, bem como a oportunidade de reafirmar a disposição do Governo brasileiro de colaborar com a Organização. Na ocasião, a Presidenta reiterou que, para o Brasil, a Unesco é uma organização internacional da mais alta importância, à qual o país continuaria prestando todo o apoio que se fizesse necessário[18].

No capítulo 2, examinamos o conceito de "poder brando"[19], de autoria do professor Joseph Nye, da *John Kennedy School of Government* da Universidade de Harvard, a fim de averiguar em que medida tal conceito sustenta a hipótese defendida por este trabalho de que a Unesco poderia ser, no caso brasileiro, plataforma para a promoção daquele tipo de poder. Fundado na persuasão ou na atração, o poder brando parece hoje ser uma das ferramentas apropriadas para a interação internacional, em especial para países que, em processo de ascensão, precisam preservar e/ou aumentar seu *quantum* de legitimidade.

A transição em que vivemos – marcada pela combinação do aumento paulatino da polifonia com um alto nível de desigualdade – eleva o grau de competição entre os atores do sistema. A competição alimenta-se, sobretudo, da fragmentação das fontes de legitimidade ou legitimação. Durante a Guerra Fria, as margens de manobra tinham variação mínima, ao sabor da cotação da proteção "oferecida" pelas superpotências contra o "outro campo", cenário em que se divisava um inimigo visível e poderoso. Com o desaparecimento do "inimigo",

18 "You can count on Brazil", says President Dilma Rousseff in visit to UNESCO, *UNESCOPRESS*, Paris, 5 nov. 2011.

19 A escolha da tradução de "*soft power*" por "*poder brando*" apoia-se na opção feita pela edição da Universidade do Estado de São Paulo (Unesp) de obra do criador do termo (*O Paradoxo do Poder Americano*: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada), bem como na escolha contida em Pecequillo, 2010 (*vide*, *e.g.*, p. 21).

a proteção perde seu valor, o sistema de lealdades, recompensas e punições se desarticula (BADIE, 2011, p. 79.) e libera as partes dos antigos blocos para perseguirem objetivos próprios, até então represados pela disciplina da bipolaridade. A segunda rachadura no dique decorre do descrédito ideológico que as fontes "tradicionais" de legitimidade sofrem em consequência das dificuldades dos Estados Unidos em "vencerem" as guerras no Iraque e no Afeganistão e, em um momento posterior, a constrangedora falta de capacidade intelectual e política das economias mais avançadas para preverem e superarem a crise financeira instalada a partir de 2008[20].

No capítulo 3, analisamos o valor do "produto Unesco". Por meio de esboço da história da Organização e de descrição de suas principais ações sob cada um de seus cinco domínios de competência (Educação; Ciências Naturais; Ciências Humanas e Sociais; Cultura; e Comunicação e Informação), pretendemos reunir elementos de convencimento sobre a resiliência e o potencial dessa agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para os desafios contemporâneos de países como o Brasil. A complexidade da tarefa está em discernir o principal do acessório, na vastidão da agenda da Unesco – sua nêmesis, mas também principal riqueza, em um mundo em que, sem a interconexão das várias áreas do saber, o conhecimento será sumamente parcial e precário. Essa complexidade é bem ilustrada pela seguinte passagem da "mirada" que o filósofo Roger-Pol Droit (2005, p. 12) lançou sobre a história intelectual da Unesco:

> Encontre um outro lugar no mundo, real ou simbólico, no qual haja preocupação tanto com as línguas em extinção quanto com a biosfera, a igualdade de gêneros, e também com as rotas da Seda, os arquivos

20 "Nesse jogo de competição muito mais aberto, que nos afasta consideravelmente de todos os sistemas internacionais anteriores, cada um (ou quase) acredita poder arriscar sua chance [...] sem, no entanto, dispor de força militar intimidadora, mas mediante seus recursos energéticos, religiosos, demográficos ou, ainda mais simplesmente, para alguns dentre eles, sua faculdade de importunação". (BADIE, 2011, p. 92-93). As traduções de citações em língua estrangeira são de responsabilidade do autor, quando não assinalado em contrário.

> em perigo, a educação especial das pessoas portadoras de deficiência, a tolerância, o genoma humano, o hiato digital, sem esquecermos as danças populares, a bioética e a filosofia.

Ainda no mesmo capítulo, em razão dos interesses da política externa brasileira em relação à África, examinaremos os principais elementos da "Prioridade Global" que a Unesco atribui àquele continente. Buscaremos também estabelecer possíveis parâmetros para a priorização mais adequada do investimento de recursos (financeiros, institucionais e intelectuais) brasileiros na Organização.

O capítulo 4 parte da premissa, fundada nas seções que o precedem, de que, sem a interveniência de países dotados de recursos e simultaneamente interessados na preservação da integridade da agenda da Unesco, as tendências desagregadoras estimuladas pela atual crise orçamentária põem em risco a relevância da Organização como foro de debate político, espaço de produção e compartilhamento de saberes e instrumento de cooperação internacional. Nesse contexto, e dentro da perspectiva de utilização da Unesco pelo Brasil como canal para difusão de nosso poder brando, o capítulo investiga os recursos financeiros, intelectuais e institucionais brasileiros disponíveis e necessários para o *engajamento reforçado* com a Organização. A hipótese central sobre cuja viabilidade se vai inquirir é que o Brasil deveria operar uma mudança de paradigma em seu relacionamento com a Unesco, na mesma linha em que já o fez em relação à cooperação para o desenvolvimento. Deveríamos migrar da condição de beneficiários/recipiendários para a de prestadores/parceiros da cooperação Sul-Sul. Examina-se em que medida e mediante que ferramentas (incluindo as não governamentais) pode o Brasil empreender tal migração, com o envolvimento da Unesco.

Nessa discussão, sobressai, do ponto de vista institucional, a questão da Comissão Nacional do Brasil para a Unesco, dissolvida em 2009. O Poder Executivo discute atualmente os meios adequados à reconstrução daquela instância, prevista no artigo VII do Ato Constitutivo

da Organização como mecanismo de interlocução entre governo e sociedade civil. O maior envolvimento do Brasil com a Unesco, por meio da articulação da constelação de atores e interesses associáveis aos temas de que cuida a Organização, demandaria o estabelecimento de esfera de coordenação ágil, democrática e transparente, em apoio às ações do Governo.

Esse capítulo, conjugando os parâmetros indicados no capítulo 3 e os mecanismos propostos para o engajamento reforçado, aponta possíveis temas e áreas da Unesco em que a ação brasileira poderia ser considerada prioritária. Nesse exercício, também entram em consideração os destinatários preferenciais no novo paradigma sugerido.

Na Conclusão, avaliamos em que medida as conclusões parciais dos quatro capítulos corroboram a tese de que o Brasil está diante de oportunidade relevante e viável, que justifique a arregimentação e o empenho de recursos financeiros, intelectuais, institucionais e diplomáticos para promover sua influência em regiões determinadas e no plano multilateral, por intermédio de uma colaboração reforçada com a Unesco. A seção contém também inventário de possíveis iniciativas concretas a serem desenvolvidas ou patrocinadas pelo Governo brasileiro com vistas a incentivar o maior engajamento do país nessa mudança de paradigma.

Esta é uma tese eminentemente sobre *policy*, com deliberado viés pragmático. Na literatura sobre a Unesco, as teses "pragmáticas" costumam acentuar as características que "comprovariam" a dispensabilidade da Organização: limitações orçamentárias, dispersão programática, burocratização, ausência de resultados tangíveis. As mais das vezes, essas análises provêm daqueles cujo utilitarismo está enraizado no interesse de impedir que outros países acedam, por meios pacíficos e construtivos, ao patamar de desenvolvimento que permita simultaneamente a consolidação da dignidade da cidadania, a realização da democracia e a conquista da soberania real.

Não é, obviamente, o caso deste trabalho. Ainda que não se possa ignorar que, em certas circunstâncias, as questões relacionadas a sua (in)eficácia podem diminuir a atratividade da Unesco, a reflexão que aqui se pretendeu desenvolver revela que, para países como o Brasil, a Organização dispõe de atributos positivos que superam largamente suas deficiências.

Os temas tratados pela Organização estão no centro da agenda brasileira de políticas públicas para a superação das desigualdades sociais e para o atendimento às demandas mais sofisticadas como país de classe média (ROUSSEFF, 2011a; BRASIL, 2012). Esses mesmos temas descortinam para o Brasil valiosas oportunidades para a cooperação internacional em favor de parceiros na África, na América do Sul e em outras regiões com as quais temos procurado aprofundar diálogos e relações.

Além disso, educação, ciência, cultura, comunicação e informação – as matérias-primas da Unesco – como argumentamos no início desta Introdução, estão-se movendo para o centro da agenda internacional. Dito de outra forma, a agenda internacional está adquirindo características que elevam o perfil dos temas sob a jurisdição da Unesco. Esse movimento, por si só, não é garantia suficiente de relevância maior para a Organização: para manter-se como *locus* para negociações e deliberações cruciais, a Unesco dependerá do exercício de vontade política de seus Estados-Membros.

Pragmática, a análise evita os extremos da apologia ou da crítica utilitarista. Nenhum dos dois oferece o que o Brasil pode esperar e obter da Organização.

Pragmáticos, não ocultamos o *parti pris* a favor do maior envolvimento do Brasil com a Organização, ancorado na visão estratégica que acabamos de expor.

Resta-nos ver se os fatos correspondem à visão. É o que nos propomos demonstrar a seguir.

Capítulo 1

A reforma da Unesco e as alterações no sistema internacional

Em 31 de outubro de 2011, o plenário da Conferência Geral da Unesco aprovava a admissão da Palestina como o 195º membro pleno da Organização – por 107 votos (incluindo o do Brasil) a favor, 14 votos contra e 52 abstenções (KRAUSE-JACKSON, 2011)[21]. Membro observador desde 1974 (VALDERRAMA, 1995, p. 228), a Palestina dava um passo a mais no caminho do reconhecimento internacional de sua qualidade de Estado. A Unesco tornava-se a primeira organização do sistema das Nações Unidas a hastear a bandeira palestina entre as de seus demais membros plenos.

A reação norte-americana não tardou. No mesmo dia, a porta-voz do Departamento de Estado qualificou o voto sobre a questão da Palestina como "lamentável, prematuro e prejudicial ao objetivo comum de uma paz abrangente, justa e duradoura no Oriente Médio" (NULAND, 2011). Na sequência, anunciou que o resultado da votação acionava "dispositivos legais em vigor há muito tempo" que compeliam

21 O pedido palestino de admissão como membro pleno datava de 1989.

os Estados Unidos a suspender o pagamento de suas contribuições à Unesco.

Washington, na prática, reduzia em 22% o orçamento da Unesco para o biênio 2012-2013, que seria aprovado poucos dias depois pela mesma Conferência Geral. Em termos monetários, essa fração ascende a US$ 143,6 milhões[22]. A perda financeira agravou-se com a decisão norte-americana de não pagar outros US$ 79,1 milhões, relativos à contribuição de 2011 e a débitos anteriores[23]. Passados pouco mais de oito anos desde o retorno dos Estados Unidos à Organização após quase duas décadas de ausência, a Unesco voltava a defrontar-se com uma séria crise orçamentária relacionada a interesses norte-americanos contrariados pela chamada "politização da agenda"[24].

A equação "politização da agenda + interesses norte-americanos contrariados = crise financeira da Unesco" não é propriamente nova na vida da Organização. Entre 1974 e 1976, os Estados Unidos também se tornaram deliberadamente inadimplentes, em represália às resoluções da Conferência Geral que condenavam Israel pela situação nos territórios árabes ocupados (PRESTON; HERMAN; SCHILLER, 1989, p. 134).Outro exemplo, mais conspícuo e com consequências mais sérias, foi a retirada norte-americana da Unesco (ratificada em 1984) sob a alegação de que uma "intromissão de objetivos políticos"[25] – relacionada sobretudo ao debate sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic) – inviabilizava o cumprimento, pela Unesco, dos objetivos e propósitos com que fora criada em 1945 (SOUZA-GOMES, 1990, p. 97)[26].

22 A suspensão do pagamento das contribuições de Israel, que secundou a reação dos Estados Unidos, representou perda de US$ 58,8 mil no biênio (0,384% do orçamento).

23 *Vide* documento 190EX/29 – *Report by the Director General on the Status of Member States' Contributions and Payment Plans*, p. 2.

24 Para o significado de "politização" no contexto da Unesco, *vide* Souza-Gomes (1990, p. 53 e 66 e Anexo 11), que relaciona "as principais crises por que passou a Organização, tendo como causa principal a sua 'politização'".

25 Termos contidos na carta pela qual o Secretário de Estado George Shultz notificou, em 28 de dezembro de 1983, ao então Diretor-Geral da Unesco a intenção de retirada dos Estados Unidos (PRESTON; HERMAN; SCHILLER, 1989, p. 10).

26 Cf. Alvim Neto (1990, p. 61-62).

Tampouco são inéditas as "reformas" que têm sido empreendidas para enfrentar ou contornar as restrições de caráter financeiro resultantes das pressões e retaliações estadunidenses. Em maio de 1984 (portanto, entre a notificação da intenção norte-americana de abandonar a Unesco e a efetivação da retirada), o então Diretor-Geral da Unesco, Amadou-Mathar M'Bow, criou cinco grupos de trabalho para identificar as áreas nas quais haveria duplicação de esforços e redundâncias, estabelecer as prioridades de cada setor para consideração no ciclo orçamentário subsequente e revisar as técnicas de elaboração do orçamento e os procedimentos de administração (BITE; MCHUGH, 2003, p. 8)[27].

Seguindo a trilha de M'Bow, o Conselho Executivo estabeleceu o "Comitê Temporário", com a função de examinar propostas e sugestões para a reforma da Unesco. As recomendações do Comitê foram acatadas pelo Conselho, que o encarregou da supervisão da implementação das mudanças propostas (SOUZA-GOMES, 1990, p. 33)[28].

Ao anúncio norte-americano de 31 de outubro de 2011, correspondeu reação por parte da Diretora-Geral Irina Bokova, assim como fizera seu citado antecessor. Diante da perda repentina de cerca de ¼ dos recursos ordinários da Unesco, a Diretora-Geral comprometeu-se a acelerar "de maneira radical" o processo de reforma que anunciara em seu discurso de posse – uma reforma voltada para a redução de custos administrativos, ênfase nas atividades-fim e busca de melhores respostas às expectativas dos Estados-Membros (BOKOVA, 2011b, p. 5). Determinou o congelamento de atividades e programas previstos até dezembro de 2011, com vistas a efetuar ampla revisão de custos.

Ao mesmo tempo, Bokova lançou um apelo aos dirigentes políticos e a "todos os atores da sociedade civil" para um esforço adicional de

27 No contexto mais amplo das Nações Unidas, o Congresso norte-americano "estava retendo periodicamente fundos da ONU desde os anos 1980, com a demanda de que a Organização instituísse várias reformas antes de receber o que lhe era devido" (TRAUB, 2007, p. 32).

28 "O Conselho também recomendou a adoção de orçamento com crescimento zero para o biênio 1986-87 e fixou diretrizes para que o Diretor-Geral preparasse sua proposta de orçamento-programa de forma a contemplar as preocupações dos EUA" (BITE; MCHUGH, 2003, p. 8).

apoio financeiro à Organização (BOKOVA, 2011b, p. 5-6). A Diretora-Geral exortou os Estados-Membros a anteciparem o pagamento de suas contribuições ao orçamento. Criou também um Fundo de Emergência[29], para canalizar contribuições extraorçamentárias de Estados e de agentes privados. Apesar ou por causa da gravidade da situação, Irina Bokova resolveu, por assim dizer, "dobrar as apostas" na reforma.

Cabe ressaltar, contudo, que, diferentemente de episódios similares no passado da Organização, a crise de 2011 não *inaugura* uma reforma da Unesco. A suspensão das contribuições dos Estados Unidos constitui, na verdade, o fato político que acaba por gerar o *momentum* necessário para acelerar um processo já em curso que, no contexto do presente trabalho, convencionou-se denominar "reforma da Unesco". A reforma de que aqui se trata inicia-se com a aprovação, pela 35ª sessão da Conferência Geral (Paris, de 6 a 23 de outubro de 2009), da chamada "Avaliação Externa Independente", fato que coincide com o começo do primeiro mandato da Diretora-Geral Irina Bokova.

O Relatório Final da Avaliação Externa Independente, de setembro de 2010, pregava a necessidade de um "ambicioso processo de renovação" para a Unesco, a desenvolver-se de acordo com cinco "orientações estratégicas": maior foco em seus programas e ações; descentralização de suas atividades de Paris para as unidades presentes "no terreno"; maior aproximação com o sistema das Nações Unidas; aprimoramento da governança da Organização; e ampla abertura à participação de atores não governamentais na formulação, no financiamento e na execução de programas e atividades da Unesco. Na visão dos peritos independentes, a opção disponível para a Unesco poderia resumir-se na frase "reformar ou perecer"[30].

É a própria Bokova que reconcilia o processo de reforma e a crise de 2011. Textualmente, afirma a Diretora-Geral:

29 Documento 189EX/15 – Part III – *Financial Situation of the Organization and its Implications on the Implementation of the 36C/5 – Special Emergency Multi-Donor Fund for UNESCO Priority Programmes and Reform Initiatives under the 35C/5 and 36C/5*.

30 Documento 185EX/18 – Addendum – *Independent External Evaluation of UNESCO – Full Evaluation Report*.

> A situação é também uma oportunidade para acelerar a reforma, de maneira radical. Trata-se da oportunidade de reduzir ainda mais nossos custos administrativos, de estabelecer prioridades em nossas atividades, de melhor responder às expectativas dos Estados-Membros. (BOKOVA, 2011b, p. 5)

A crise financeira da Unesco oferece, nessa perspectiva – relevado o clichê –, a oportunidade política de infundir novo ânimo ao processo de reforma iniciado com a Avaliação Externa Independente, bem como de acentuar-lhe determinadas orientações, ênfases e preferências. Deixada aos cuidados da rotina burocrática de uma organização multilateral universal em sua composição e ambiciosa em sua agenda, a reforma da Unesco poderia ver-se, em curto lapso de tempo, enredada na inércia convencional e nas resistências com que os interesses estabelecidos costumam responder a iniciativas dessa natureza, uma vez arrefecido o entusiasmo inicial.

Se a Avaliação Externa Independente é o ato inaugural da reforma, e a crise de 2011, seu clímax, seu epílogo, em que as "conquistas" se consolidam e perenizam, foi inscrito na Estratégia de Médio Prazo da Unesco para o período de 2014 a 2021, adotada pela sessão de novembro de 2013 da Conferência Geral.

1.1 A concepção da reforma da Unesco: a Avaliação Externa Independente

A circunscrição da análise de um dado fenômeno no tempo envolve invariavelmente certa margem de discricionariedade. No caso da reforma da Unesco, essa margem é ampla, tão disseminado tem sido o uso do termo ao longo da história da Organização. Para nos atermos a exemplos mais recentes, citem-se as palavras da atual Diretora-Geral em relação a seu antecessor (o diplomata japonês Koichiro Matsuura), ao ser empossada em 23 de outubro de 2009: "Sr. Matsuura, Vossa Senhoria alcançou grande sucesso ao conduzir a *reforma da Unesco*

por meio da descentralização da Organização e de sua aproximação com os países" (BOKOVA, 2009, p. 1). Cerca de um ano depois, Irina Bokova voltaria a insistir na narrativa da reforma, pronunciando-se nos seguintes termos perante a 185ª sessão do Conselho Executivo (de 5 a 21 de outubro de 2010):

> Há meses, tenho estado engajada em *reformas* de amplo alcance para aumentar a capacidade de ação e o impacto da Unesco. Todos os grupos de trabalho e forças-tarefa que estabeleci com aquela finalidade têm reforçado minha convicção de que *nossa Organização precisa ser completamente reestruturada*. (BOKOVA, 2010, p. 1) (grifo nosso)

Se a margem de escolha é flexível, como, então, justificar a seleção da Avaliação Externa Independente como marco inicial da "reforma" da Unesco? A seleção é pertinente, segundo a hipótese deste livro, pelo propósito estratégico e prospectivo da Avaliação Externa Independente, somado às características de organicidade, abrangência temática e engajamento de todos os atores da estrutura da Organização. Ao contrário de iniciativas dispersas e casuísticas, resultantes da administração da rotina sob demandas diversas e, às vezes, contraditórias, a Avaliação Externa Independente é um esforço concentrado e articulado, com uma cronologia bem-delimitada, que se associa a uma visão de conjunto e à liberdade em relação ao gerenciamento do dia a dia da Unesco.

As "reformas" da Diretora-Geral Bokova anteriores ao início da Avaliação, ainda que pudessem vir a ter impactos significativos sobre a estrutura e a forma de atuação da Unesco, não reuniam todas aquelas características; antes, constituíam correções de rumo típicas de início de gestão, ou reações às necessidades da administração de um organismo multilateral em momento de crise financeira global. Bokova, por limitações do Ato Constitutivo da Unesco, tampouco poderia alterar regras e práticas da competência da Conferência Geral e do Conselho Executivo. Como reconheceu o próprio Secretariado da Unesco,

"[...] as recomendações da AEI [Avaliação Externa Independente] não foram uma surpresa completa, visto que a Unesco já vinha tentando tratar de algumas das questões identificadas, mas tais recomendações tinham amplo alcance em suas implicações"[31].

Se a comparação é permitida, as "reformas" da Diretora-Geral estão para a Avaliação Externa Independente assim como uma legislatura ordinária está para uma Assembleia Constituinte.

1.1.1 As etapas da Avaliação Externa Independente

O processo que culminaria na decisão da Conferência Geral sobre uma avaliação externa independente a respeito da Unesco começa com a decisão 181EX/19, adotada pela 181ª sessão do Conselho Executivo (Paris, de 14 a 30 de abril de 2009)[32]. O Conselho solicitou ao então Diretor-Geral, Koichiro Matsuura, que apresentasse à sessão seguinte do órgão "cenários preliminares possíveis [...] para uma abrangente avaliação externa da Unesco"[33].

Nos "cenários preliminares"[34], Matsuura propôs que a futura avaliação tivesse caráter estratégico, prospectivo e de alto nível, se baseasse nos esforços de reforma em andamento e fosse conduzida por peritos externos e independentes. Para o então Diretor-Geral, o exercício deveria oferecer recomendações factíveis e oportunas sobre como a Unesco deveria posicionar-se em relação às necessidades e desafios futuros. A seu ver, sete temas deveriam ser abordados na avaliação: i) o impacto da Unesco; ii) a governança; iii) as relações com

31 Documento 186EX/17 – Part II – *Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO – Report by the Director-General on modalities for introducing the changes in UNESCO's programme cycle with reference to the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations System*, p. 4.

32 A iniciativa parte dos Estados-Membros, uma vez que o documento do Secretariado sobre o tema das avaliações na Unesco para aquela sessão do Conselho Executivo (181EX/19 – *Report by the Director-General on evaluations completed during the 2008-2009 biennium*) não continha referência alguma a avaliações externas. Segundo informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco, tratou-se de iniciativa de delegações de países desenvolvidos, em particular dos escandinavos.

33 Documento 181EX/*Decisions Adopted by the Executive Board at its 181th Session, 30 May 2009*, p. 34.

34 Documento 182EX/24 – *Report by the Director-General on evaluations completed in 2009 and preliminary scenarios for an external evaluation of UNESCO, passim*.

os parceiros (*stakeholders*); iv) a estrutura organizacional; v) os recursos humanos; vi) os sistemas e processos internos de gerenciamento; e vii) os recursos financeiros.

O documento do Secretariado recorda diversas iniciativas similares no sistema ONU e, dentre elas, destaca a Avaliação Externa Independente da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). O Secretariado adverte, no entanto, que o exercício na FAO foi considerado "desgastante, demasiado amplo e oneroso", características que não conviria replicar no caso da Unesco[35].

Pela decisão 182EX/24(II), a 182ª sessão do Conselho Executivo (Paris, de 7 a 23 de setembro de 2009) recomendou à Conferência Geral decidir sobre a realização de uma avaliação externa e independente, com caráter abrangente, estratégico e prospectivo. Nos termos da decisão do Conselho, tal avaliação deveria concentrar-se, entre outros aspectos: i) nos desafios internacionais relativos aos mandatos da Unesco; ii) no impacto da Unesco ao enfrentar tais desafios; iii) no papel da Unesco no contexto do sistema das Nações Unidas e em relação a outras organizações internacionais; iv) na divisão de competências entre os Órgãos Dirigentes (Conferência Geral e Conselho Executivo) e o Secretariado; v) na contribuição da sociedade civil e do setor privado; e vi) na coerência entre os setores de que se compõe o Secretariado[36].

O lançamento da Avaliação Externa Independente foi formalizado pela Resolução 35C/102 (UNESCO, 2009, v. 1, p. 100) da 35ª sessão da Conferência Geral da Unesco (Paris, de 6 a 23 de outubro de 2009). Como notou, à época, a Delegação Permanente do Brasil na Unesco,

35 Documento 182EX/24 – *Report by the Director-General on evaluations completed in 2009 and preliminary scenarios for an external evaluation of UNESCO*, p. 9.

36 Documento 182EX/Decisions – *Decisions Adopted by the Executive Board at its 182nd Session, 26 November 2009*, p. 31-32. Ao contrário da proposta de Matsuura, a decisão não incorporou o tema dos recursos financeiros.

> [a]valiação dessa natureza já havia sido proposta pelos países ocidentais anteriormente, mas foi rejeitada dada a preocupação com os custos envolvidos e a resistência de outros Estados-Membros e do próprio Diretor-Geral. O exemplo da Avaliação Externa Independente da FAO era também lembrado por muitas delegações, preocupadas com a possibilidade de transformar-se em elemento desestabilizador, que prejudicasse a realização das atividades-fim da Unesco. [...] A resolução finalmente aprovada contém elementos que buscam responder às preocupações acima descritas. Ressaltou-se o caráter estratégico e prospectivo da avaliação. A equipe externa de avaliação receberá informações factuais do Secretariado, podendo solicitar assessoria de personalidades eminentes e deverá apresentar um relatório na sessão de primavera do Conselho Executivo.[37]

De janeiro a julho de 2010, a equipe de dez peritos externos[38], chefiada pelo britânico Elliot Stern (ex-presidente da Associação Europeia de Avaliação), visitou unidades descentralizadas da Unesco e seus institutos, assistiu a consultas regionais sobre o Programa-Orçamento para 2012-2013 (C/5, no jargão da Unesco), conduziu estudos de caso sobre quinze programas, observou a reunião do Conselho Executivo em abril de 2010, revisou documentação relativa a avaliações conduzidas pela própria Organização, manteve reuniões com Delegações Permanentes e Grupos Eleitorais e entrevistou o Secretariado, incluindo sua alta chefia[39]. Em setembro de 2010, a equipe da Avaliação Externa Independente circulou seu *Full Evaluation Report*[40], com as análises, conclusões e recomendações sobre quais deveriam ser as respostas à seguinte pergunta: "Como deveria a Unesco posicionar-se para enfrentar

37 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

38 Também compuseram a equipe nacionais da Argentina, Canadá, China, Egito, Índia, Itália, Mauritânia, Noruega e Suécia. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/member-states/resources/independent-external-evaluation-of-unesco/>. A composição reflete uma predominância de nacionais de países do Grupo I (Europa Ocidental e América do Norte): cinco, contra os cinco que "representaram" América Latina e Caribe (um), Ásia e Pacífico (dois), África (um) e países árabes (um).

39 Documento 185EX/18 – *Report on the Independent External Evaluation of UNESCO – Synthesis Report*, p. 1.

40 Documento 185EX/18 Add. –*Independent External Evaluation of UNESCO – Full Evaluation Report*.

os desafios do século XXI e aproveitar ao máximo as oportunidades que se delineavam à sua frente?"[41].

1.1.2 Conteúdo e sentido estratégico da Avaliação Externa Independente

O Relatório Final da Avaliação Externa Independente está estruturado em duas grandes seções. A primeira, analítica, abrange os seguintes seis temas: i) desafios globais e o posicionamento da Unesco; ii) impactos para os Estados-Membros; iii) a Unesco no sistema das Nações Unidas; iv) os Órgãos Dirigentes e o Secretariado; v) contribuição da sociedade civil e do setor privado; e vi) coerência entre os Setores. A segunda parte do documento apresenta análise transversal de todas as questões abordadas e sugere renovação institucional com base em cinco "orientações estratégicas": i) concentrar ações ("foco"); ii) aumentar a presença fora da sede ("descentralização"); iii) fortalecer a participação no sistema das Nações Unidas; iv) aprimorar a governança; e v) desenvolver uma estratégia de parcerias.

A análise dos avaliadores externos parte do exame dos *desafios globais* que a Unesco deverá enfrentar nos próximos dez, e em alguns casos, vinte anos. O Relatório identifica um amplo consenso internacional sobre quais seriam tais desafios, em cujo conceito está incluída a noção de "arquitetura global", ou seja, "como o sistema internacional está organizado". São arrolados entre aqueles desafios e tendências globais o processo de globalização, a questão da pobreza, das desigualdades e da exclusão, o crescimento populacional e a rápida urbanização, as novas ameaças à paz, a revolução científica e tecnológica, as mudanças na governança internacional, a diversidade cultural, entre outros assuntos. O fio condutor entre esses vários fenômenos seria

41 Documento 185EX/18 Add. –*Independent External Evaluation of UNESCO - Full Evaluation Report*, p. 3.

a consciência (*realization*) de que o encaminhamento de soluções dependeria da cooperação internacional[42].

Para a equipe de avaliadores, o conteúdo dos programas da Unesco – desenvolvimento sustentável, urbanização, redução da pobreza, ética na ciência, liberdade de imprensa e diálogo intercultural – seria, em geral, coerente com os desafios indicados. O Relatório sugere, no entanto, que se eleve o grau de atenção às situações de pós-conflito e pós-desastre e aos temas ambientais, cuja proeminência estaria crescendo à medida que as evidências do aquecimento global se vão comprovando[43]. Da mesma forma, a visão e o conjunto de objetivos da Unesco continuariam tão relevantes hoje quanto o eram no momento de sua criação, aspecto confirmado pelos Estados-Membros e por outros parceiros, embora a implementação dos mandatos da Organização seja considerada "desigual" pelas mesmas fontes[44].

Se a agenda da Unesco está em consonância com os desafios do presente e do futuro próximo, o mesmo não sucede, na visão dos avaliadores externos, com o modo pelo qual a Organização interage com a "arquitetura global". No mundo competitivo de hoje, frisa a equipe de Stern, a Unesco precisa ser menos centralizada, apostar em iniciativas inovadoras e abandonar a compartimentalização estanque (*silo-like*) de suas atividades[45]. Um dos principais desalinhamentos da Unesco em relação à arquitetura global contemporânea seria o seu caráter "predominantemente centrado no Estado, cético em relação a outros atores, como, por exemplo, a sociedade civil"[46]. As limitações apontadas, ao lado da insuficiência de recursos financeiros, estariam reduzindo a capacidade da Agência de executar sua missão e demonstrar sua relevância[47].

42 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 4.
43 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 5.
44 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 6.
45 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 9.
46 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 8.
47 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 9.

No que tange ao impacto da Unesco para os Estados-Membros, a equipe de avaliação cita a existência de "muitas indicações de contribuição significativa", tais como: i) reunião de peritos nos domínios da ética na ciência; ii) mudança da perspectiva da proteção ambiental para a do desenvolvimento sustentável (promovida pelo Programa "O Homem e a Biosfera" [MAB, na sigla em inglês]); iii) estabelecimento de normas relativas ao Patrimônio Mundial e à liberdade de imprensa; iv) desenvolvimento de políticas educacionais abrangentes (por meio do programa "Educação para Todos"); v) encorajamento do intercâmbio de dados científicos (via Comissão Oceanográfica Intergovernamental [COI] e Programa Hidrológico Internacional [PHI], por exemplo) e de desempenho educacional (no contexto do Instituto de Estatísticas da Unesco); e vi) aproximação de "inimigos tradicionais" em ambientes técnicos[48]. A Avaliação salienta, contudo, a dificuldade de mensurar os "impactos" da ação da Unesco, entre outras razões, por seu "significativo componente intangível": "redirecionamento de políticas públicas, incorporação de normas e contribuição para a cooperação internacional e a paz podem ser difíceis de operacionalizar e mensurar"[49]. O Relatório Final ressalva, também, que a percepção de desempenho insuficiente da Unesco estaria vinculada, em parte, a um entendimento inapropriado do termo "impacto" e a uma ênfase excessiva naquilo que a Organização pode e deve executar isoladamente. Quando o julgamento é feito na perspectiva da Unesco facilitadora ou catalisadora da ação por terceiros, o desempenho pode ser mais bem avaliado[50].

Ao tratar da Unesco no âmbito das Nações Unidas, o Relatório Final registra a visão geralmente positiva das outras agências especializadas da ONU sobre o mandato e o propósito da Unesco, bem como sobre a adesão da Organização ao *coherence process* que as Nações

48 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 11.

49 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 11.

50 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 15.

Unidas têm buscado imprimir a seus Secretariados. Essa percepção teria favorecido a Unesco mediante a intensificação do trabalho conjunto com outras agências multilaterais e abertura de novas possibilidades de levantamento de recursos[51].

A exploração das oportunidades de cooperação entre a Unesco e outras entidades do sistema onusiano pôs em relevo os pontos fortes da Organização, tais como a continuada relevância dos temas de educação, ciências e cultura para o desenvolvimento, as capacidades dos institutos e escritórios locais, o poder de convocatória para iniciativas intergovernamentais, a capacitação técnica em alto nível. Ao mesmo tempo, na interação maior da Unesco com as demais agências especializadas, revelam-se algumas debilidades: falta de foco, perda de espaços por desempenho insuficiente ou simples absenteísmo, limitações orçamentárias, excessiva hierarquização e centralização, fraca coordenação entre os diversos setores da sede e entre a sede e sua rede de unidades descentralizadas e preferência por trabalhar isoladamente, e não em parceria[52].

De acordo com a Avaliação Externa Independente, a reforma das Nações Unidas no que respeita à cooperação para o desenvolvimento desafia a Unesco com novas pressões para equilibrar as forças entre a sede e o "terreno"[53]. O Relatório assinala tensão entre os partidários da "Unesco – foro político e normativo" e da "Unesco – agência de cooperação", tensão incrementada pelo maior engajamento da Organização com outras agências especializadas para atividades e projetos de cooperação em nível nacional[54].

No exame da estrutura de governança da Unesco – Órgãos Dirigentes e Secretariado –, os peritos externos reconhecem a prevalência do princípio da representação democrática, que se manifesta

51 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 16.

52 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 16-17.

53 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 19.

54 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 19.

na elevada proporção de membros do Conselho Executivo sobre o total de membros da Organização. As contrapartidas seriam, na visão daqueles peritos, a qualidade inferior da interação entre os integrantes do Conselho Executivo e menor eficiência do processo decisório, em comparação com estruturas em que o número de participantes é mais reduzido[55].

Com base no argumento de que não há modelo ideal de governança, os avaliadores favoreceram um enfoque gradualista, que não sacrificasse as virtudes do modelo vigente na Unesco[56] para resolver o problema da falta de clareza na atribuição das competências, o qual conduziria a duplicação de esforços, a lacunas decisórias e a infrações à separação de poderes/divisão de trabalho estabelecida pelo Ato Constitutivo.

A Avaliação Externa Independente critica a elevada dispersão da governança na Unesco, ilustrada pelo significativo número de comitês intergovernamentais e de especialistas no contexto das Convenções, dos Programas Intergovernamentais e dos Institutos ou centros de categoria 1[57]. Essa característica se vê reforçada pelo grande volume de recursos extraorçamentários, sobre os quais os órgãos principais teriam "controle limitado"[58]. Outra deficiência da governança da Organização seria a baixa representatividade da sociedade civil nas instâncias decisórias[59].

O Relatório Final enfatiza a necessidade de uma divisão de trabalho mais clara entre os três órgãos da Unesco, mais concentrada na divisão de competências entre o Secretariado e os Estados-Membros e no papel diferenciado a ser conferido a cada um dos três órgãos[60].

55 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 23.

56 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 23.

57 Os centros de categoria 1 da Unesco são entidades juridicamente subordinadas à Organização e podem dela receber recursos. Entre eles, estão o *Bureau* Internacional de Educação (Genebra), o Instituto para Educação em Matéria de Água (Delft) e o Instituto de Física Teórica (Trieste).

58 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 24. .

59 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 25.

60 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 26.

O enfrentamento das deficiências de governança da Unesco requereria, na opinião dos avaliadores externos, avanços na coordenação interna, maior recurso a opiniões de especialistas independentes e ampliação da abertura para a sociedade civil[61].

Ao abordar o tópico da contribuição da sociedade civil e do setor privado, a Avaliação Externa Independente revela, em toda a intensidade, a "visão de mundo" que permeia seu trabalho. Esse é o tema que recebe maior espaço no Relatório Final. Para os peritos externos, o papel da sociedade civil e do setor privado na questão do desenvolvimento global tem mudado significativamente desde o início dos anos 1990, na esteira da globalização, influenciando a agenda política com demandas que transcendem as fronteiras nacionais. A sociedade civil atualmente estaria em pé de igualdade com os governos no que diz respeito à "governança global", na qual estaria infundindo maior conteúdo democrático e iniciativas inovadoras[62].

O Relatório Final anota que a sociedade civil e o setor privado são responsáveis por volume considerável de recursos financeiros e de capacidades de implementação para os mais variados tipos de atividades voltadas para o desenvolvimento. Aos olhos da Avaliação Externa Independente, não se trataria, todavia, de recorrer à sociedade civil e ao setor privado apenas com a finalidade de arrecadar fundos adicionais para as atividades da Unesco. Sociedade civil e setor privado deveriam, na lógica do Relatório Final, concorrer para a *formulação* das ações e dos programas da Organização, por meio de *insumos e representação* nos Órgãos Dirigentes[63]. Interessaria à Unesco trabalhar com esses atores de maneira mais próxima para aproveitar "visões, conhecimentos e experiência", mobilizar agentes nacionais e internacionais em apoio aos valores da Unesco, beneficiar-se de sua "elevada legitimidade" em relação a certos grupos de interesse (*stakeholders*)

61 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 26.

62 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 27.

63 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 27 e 31.

e de sua capacidade de atuação em áreas nas quais "os governos não podem atuar ou nas quais a Unesco não pode atuar em conjunto com os governos"[64].

Não obstante a longa história de envolvimento da sociedade civil e de organizações não governamentais (ONGs) nas atividades da Unesco, a reputação da Organização relativamente a várias entidades da sociedade civil e a extensão da "rede" de atores e interesses a ela vinculados, a Unesco conferiria, na apreciação dos avaliadores externos, um caráter meramente "instrumental" a suas parcerias externas, o que não seria o caso de outras agências multilaterais[65]. A principal debilidade da Organização, nesse quesito, seria a ausência de uma "estratégia" para parcerias. Ao desenvolvê-la, a Unesco deveria, segundo a prédica da Avaliação, incorporar os parceiros da sociedade civil e do setor privado na definição de seus objetivos, tornar-se mais acessível e "menos burocrática", renovar suas redes para aprimorar seus vínculos com cientistas e pesquisadores, além de franquear os Órgãos Dirigentes aos insumos e à representação daqueles parceiros externos[66].

O Relatório Final frisa a dimensão estrutural da associação da Unesco com os atores não estatais, capaz de levar a Organização a fortalecer a "democracia no mundo globalizado" e a "ação pública internacional legítima". O desafio seria parte de um "discurso" mais amplo sobre a "governança global", na qual, por hipótese, governos e organismos intergovernamentais não conseguirão alcançar seus objetivos caso atuem isoladamente. A Avaliação Externa Independente admite que um *aggionarmento* da Unesco nessa direção "lança um desafio ao *ethos* e à cultura 'intergovernamentais' da Unesco"[67].

64 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 27.

65 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 29.

66 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 31.

67 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 28.

No que concerne ao tema da coerência entre os Setores, os peritos independentes salientaram o amplo consenso em torno da necessidade de maior coordenação entre as diversas unidades da Unesco. As razões expostas pela Avaliação seriam a expressiva força dos diferentes Setores, os parcos incentivos para o trabalho colaborativo, o número excessivo de prioridades e objetivos cruzados, ao lado da ausência de consenso no âmbito dos Órgãos Dirigentes e na alta hierarquia do Secretariado[68]. Como possíveis sugestões para incrementar a coerência entre os Setores, o Relatório Final sugere o "afrouxamento do monopólio dos Setores sobre os recursos", controles verticais e horizontais de gerenciamento e um processo de identificação das áreas nas quais a Unesco poderia reforçar suas capacidades mediante modalidades colaborativas[69].

As recomendações da Avaliação Externa Independente, contidas na segunda parte do Relatório, aglutinam-se em torno da ideia de que a Unesco necessita submeter-se a um significativo e ambicioso "processo de 'renovação'". Ao recorrerem ao termo "renovação", os avaliadores externos pretenderam reconhecer, a um tempo, a dimensão das modificações requeridas e o "enorme potencial que a Unesco representa para os Estados-Membros e para o sistema das Nações Unidas"[70], potencial particularmente evidente, segundo o Relatório, na chamada "Rede Unesco", "tão importante em muitos países e comunidades quanto a 'Unesco institucional'"[71].

A natureza das recomendações propostas responderia também a três considerações relacionadas à sua viabilidade, em atendimento aos termos de referência (que requeriam sugestões "oportunas" e "factíveis"): i) evitar recomendações que exigissem mudanças constitucionais "fundamentais"; ii) não apresentar recomendações excessivamente

68 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 32.

69 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 34-35.

70 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 35 e 42.

71 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 37.

prescritivas; e iii) prever horizonte temporal prolongado para a implementação das recomendações[72].

As recomendações específicas foram distribuídas entre as seguintes cinco "Orientações Estratégicas":

1) concentrar ações ("foco")[73];
2) aumentar a presença fora da sede ("descentralização")[74];
3) fortalecer a participação no sistema das Nações Unidas[75];
4) aprimorar a governança[76]; e
5) desenvolver uma estratégia de parcerias[77].

A análise, as conclusões e as recomendações do Relatório Final sintetizado acima revelam que o "ambicioso processo de renovação" proposto visaria a engendrar uma Unesco mais enxuta, mais técnica, mais operacional e mais aberta às influências da sociedade civil e do setor privado. Em certo sentido, uma Unesco mais utilitarista e pragmática, que se assemelharia mais a uma agência de cooperação – voltada para a execução de projetos localizados, nos moldes do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) ou do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) –, e menos um foro eminentemente político para debates sobre as principais questões contemporâneas em suas áreas de competência, dotado de capacidade de formulação de conceitos críticos e inovadores[78].

Para os avaliadores externos, é essencial que a Unesco, ao reformar-se, invista em uma "narrativa da eficácia", com vistas a legitimar-se perante governos, sociedade civil e setor privado, a "abrir portas" e angariar novos recursos, bem como a fortalecer sua própria autoridade.

72 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 38.

73 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 39.

74 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 39.

75 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 40.

76 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 41.

77 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 42

78 É sintomático que a liderança da chefia da equipe de avaliadores externos tenha recaído sobre um nacional britânico e que nacionais da Suécia e da Noruega se tenham integrado aos trabalhos. O Reino Unido e os países escandinavos têm figurado, tradicionalmente, entre as delegações mais vocais em favor de uma reforma com as características realçadas pela Avaliação Externa Independente.

A alternativa seria uma queda na percepção de sua relevância ou a subestimação de suas realizações meritórias[79]. E o caminho que levaria à "narrativa da eficácia" é o da concentração das prioridades (foco), da maior coerência entre atividades operacionais e funções normativas (descentralização) e da exploração de todos os ativos à disposição da Unesco (abertura para sociedade civil e setor privado)[80].

Não há dúvidas de que algumas das recomendações da Avaliação Externa Independente constituem propostas úteis à reflexão dos Estados-Membros sobre os destinos da Unesco nos próximos anos ou décadas. É ponto pacífico, por exemplo, que a limitação do número de prioridades estratégicas ou programáticas poderia propiciar mais espaço para ações de maior impacto da Unesco, ainda que a transformação do consenso conceitual em fato seja significativamente mais complexa do que sua enunciação. Do mesmo modo, uma presença mais qualificada da Unesco em suas unidades descentralizadas, o aumento da eficiência dos gastos e o incremento dos recursos destinados às atividades-fim são todos objetivos desejados pelos Estados-Membros.

Entretanto, vários elementos da Avaliação Externa Independente merecem acompanhamento atento. Por exemplo, assomam as sugestões que poderiam levar a Unesco, em proveito de uma atuação circunscrita a ações típicas de uma agência de cooperação, a menosprezar sua dimensão de arena de debates políticos de alto nível e de construção de consensos e conceitos inovadores. Tal perspectiva conflitaria com a posição tradicional da diplomacia brasileira no âmbito da Organização[81].

As limitações de ordem orçamentária só fazem acirrar essa tensão. Com menos recursos a serem distribuídos, mais fortes se tornam as pressões para que uma ou outra preferência prevaleça. E quanto mais

79 Documento 185EX/18 Add., p. 14 e 37.

80 Documento 185EX/18 Add., p. 15.

81 Entrevista com o Embaixador João Carlos de Souza-Gomes, Delegado Permanente do Brasil na Unesco entre 2008 e 2010.

se agudizar a restrição financeira, maior influência exercerá a parte com disposição de injetar maior volume de recursos (financeiros e intelectuais) na Organização. A escassez também pode fragilizar as coalizões entre os países em desenvolvimento, que constituem o polo historicamente favorável à "Unesco – foro político". Os países que mais necessitam da cooperação técnica provida pela Unesco – em particular, os africanos – podem ver-se compelidos a emprestar apoio à ideia da "Unesco – agência de cooperação", pelos seus resultados mais imediatos e mais visíveis no "terreno", em contraponto à intangibilidade e à longa maturação dos valores sistêmicos aportados pela outra modalidade.

De todos os aspectos tratados pela Avaliação Externa Independente, no entanto, aquele que merece maior destaque é o relativo ao grau e à natureza do envolvimento da Unesco com atores não estatais (ONGs, entidades do setor privado) ou paraestatais (universidades, centros de pesquisa, escolas). A leitura do Relatório Final demonstra que seu elemento verdadeiramente estratégico e com capacidade de introduzir um profundo realinhamento na Unesco é o de abertura para o "mundo exterior", à procura de recursos financeiros e "intelectuais" para a formulação e a execução dos programas e atividades da Organização[82].

A abertura da Unesco seria efetuada, segundo a proposta dos avaliadores externos, pela redinamização da "rede" de entidades e interesses que se vinculam à Agência, com o propósito de promover um *outsourcing* de ações e iniciativas[83]. A outra face da abertura seria a incorporação de valores e interesses de atores não governamentais na agenda e nas instâncias deliberativas da Unesco[84]. A referência à "venda" da Unesco na introdução do presente trabalho procura capturar

82 Documento 185EX/18 Add., p. 27-28.

83 Documento 185EX/18 Add., p. 31.

84 Nessa linha, a Diretora-Geral propôs a abertura da Conferência Geral e do Conselho Executivo "para os insumos e representantes de ONGs e outros parceiros não governamentais. O Fórum de Parcerias poderia ser instituído como parte integral da Conferência Geral; e o Comitê de ONGs do Conselho Executivo, aberto a outros atores da sociedade civil." (*Vide* documento 186EX/ 17 – Part II – Annex 1, p. 14.)

justamente esse duplo movimento: externalização da Unesco por meio de canais não governamentais, internalização de atores não governamentais na Unesco.

Essa internalização terá, como um de seus principais mecanismos, as Novas Diretivas relativas a Parceria da Unesco com ONGs, adotadas pela 36ª sessão da Conferência Geral, em novembro de 2011. As Diretivas, conforme prevê sua parte preambular,

> têm o desígnio de tornar as organizações não governamentais parceiros oficiais para o desenvolvimento e a implementação dos programas da Unesco. O objetivo é desenvolver uma genuína cultura de parceria, que permita à Unesco legitimar sua ação, atingir seus objetivos e torná-los mais visíveis[85].

Em grande medida, as recomendações da Avaliação Externa Independente sob a orientação estratégica das parcerias, se fiel e integralmente implementadas, poderiam redundar em uma espécie de volta às origens. Herdeira da "memória institucional" do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual da Liga das Nações (DROIT, 2005, p. 24-25), a Unesco teve natureza semigovernamental até a Conferência Geral de 1954 (SOUZA-GOMES, 1990, p. 28), quando se cristalizou, segundo Roger-Pol Droit, a passagem "de um conjunto de personalidades intelectuais que falavam em seus próprios nomes para uma assembleia de diplomatas que se exprimem em nome de seus respectivos Estados" (DROIT, 2005, p. 15)[86].

Seria impróprio, à luz da história da Unesco, atribuir à Avaliação Externa Independente o pioneirismo na sugestão de que a Organização deveria "abrir [seus] órgãos diretivos aos insumos e à representação da

85 Resolução 36C/108 da 36ª sessão da Conferência Geral (2011). Unesco. *Records of the General Conference*, 36th session, (Paris, 2011), vol. 1 (Resolutions), p. 100-106.

86 Com a chamada "emenda japonesa", de 1991, os integrantes do Conselho Executivo passaram a ser os Estados-Membros, e não mais indivíduos indicados pelos Estados-Membros (HÜFNER, s/d).

SCSP [sociedade civil e setor privado]"[87]. Como explica A. A. Dayrell de Lima (1983, p. 187),

> [...] em razão de suas competências específicas, *a Unesco sempre manteve laços estreitos com organizações internacionais não governamentais (ONG),* em uma relação simbiótica que é, inclusive, reconhecida estatutariamente (Artigo IX do Ato Constitutivo), assim como no tocante a associações privadas que se ocupem de matérias que lhe são congêneres; [...] em seu período formativo em razão de limitações de pessoal e infraestrutura, a Organização dependeu grandemente destas entidades para elaborar e implementar seus programas [...]. (grifo do autor)

A recomendação da Avaliação Externa Independente inspira-se também na realidade do sistema das Nações Unidas como um todo[88]. Chloé Maurel recorda as declarações do então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, no Fórum Econômico Mundial de Davos de 1995, "relativas à promoção de associações mais estreitas entre as Nações Unidas e as corporações multinacionais" (MAUREL, 2012, p. 45). O impulso, segundo Maurel, teria sido redobrado pelo sucessor de Boutros-Ghali, Kofi Annan, com o lançamento do *United Nations' Global Compact*, em 2000, "dirigido a fornecer às corporações transnacionais uma posição central no âmbito das Nações Unidas" (MAUREL, 2012, p. 45-46).

Seria indevido, por outro lado, ignorar que tal orientação estratégica da Avaliação Externa Independente está presente, desde longa data, na pauta de interação entre várias capitais ocidentais, em particular Washington, com a Unesco. Já na década de 1960, por exemplo, a Comissão Nacional dos Estados Unidos para a Unesco demonstrava interesse em "mobilizar o setor privado para apoio efetivo" das

87 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 31.

88 Para uma avaliação da evolução do relacionamento das ONGs com a ONU, *vide* Neiva Tavares (1997, em particular, o capítulo II).

atividades ligadas à Organização (PRESTON *et al.*, 1989, p. 105). Na 189ª sessão do Conselho Executivo (fevereiro de 2012), o Delegado Permanente norte-americano comprovou a permanência dessa orientação na posição de seu país:

> Os Estados Unidos [...] apoiam os esforços inovadores da Unesco para arrecadar recursos e ampliar sua base de expertise por meio do estabelecimento de parcerias com o setor privado. [...] Parceria com o setor privado é uma situação em que tanto a Unesco quanto o setor privado saem vencedores. (KILLION, 2012, p.)

Por esse prisma, a Avaliação Externa Independente poderia ser interpretada como parte de um esforço de consolidação da visão "ocidental" para a Unesco, consentânea com o processo de "privatização" da ajuda internacional para o desenvolvimento, estimulado pelo fim da Guerra Fria e, mais tarde, pela crise fiscal nos países desenvolvidos[89]. Também aqui convém ao Brasil manter-se especialmente atento à implementação das sugestões do Relatório Final, para certificar-se de que a maior abertura da Unesco para atores não governamentais traga benefícios reais para o conjunto dos Estados-Membros, em vez de instrumentalizar a Organização para favorecer determinadas posições políticas não consensuais ou interesses econômicos específicos.

1.1.3 A apropriação do Relatório da Avaliação pela Unesco

A primeira discussão formal sobre o Relatório Final da Avaliação Externa Independente no âmbito da Unesco ocorreu na 185ª sessão do Conselho Executivo (Paris, de 5 a 21 de outubro de 2010). A Diretora-Geral, que as via em sintonia com os próprios esforços de reforma desde que assumira a função, em novembro de 2009, fez entusiasmada defesa das recomendações dos avaliadores externos (BOKOVA, 2010,

89 Para o recuo da ajuda oficial para o desenvolvimento no pós-Guerra Fria, *vide* Puente (2010, p. 41). Sobre o crescente recurso pelos países desenvolvidos às parcerias público-privadas para implementar projetos de ajuda ao desenvolvimento, *vide* Conley e Dukkipati (2012, p. 1).

p. 1). Bokova afirmou, por exemplo, que a recomendação de limitar-se o número de objetivos estratégicos para as ações da Unesco já fora incorporada ao projeto de Programa-Orçamento para 2012-2013 (BOKOVA, 2010, p. 1).

Outro ponto ressaltado pela Diretora-Geral foi a necessidade de fortalecer as parcerias com "a sociedade civil, o setor privado e a mídia", objetivo que, a título de exemplo, traduzia-se em acordos da Unesco com empresas de mídia russa e coreana e com a Google Maps, firmados em 2010 (BOKOVA, 2010, p. 1). Irina Bokova também endossou a recomendação da Avaliação de "aproximar a Unesco do terreno"; a Diretora-Geral disse acreditar que, sem esse movimento, ocorreria a "marginalização" da Unesco na implementação de "políticas públicas para o desenvolvimento" (BOKOVA, 2010, p. 9).

A visão dos Estados-Membros sobre o Relatório Final foi mais matizada. Dois tópicos despertaram especial atenção no Conselho Executivo: i) a revisão da presença da Unesco "no terreno", proposta que, em um cenário de restrições orçamentárias, alimentava a preocupação com a hipótese de fechamento de representações da Organização, consideradas símbolo de prestígio pelos países que as sediam; e ii) a sugestão de se conferirem à Diretora-Geral poderes para conduzir o processo de implementação das reformas[90].

Os debates no Conselho Executivo, marcados pela "manifesta impossibilidade de alcançar consensos sobre os resultados da avaliação externa"[91], conduziram à adoção da decisão 185EX/18[92], pela qual foi estabelecido um grupo de trabalho *ad hoc* – composto por dezoito membros do Conselho, com as incumbências de examinar em maior profundidade o Relatório Final da Avaliação Externa Independente e desenvolver, para a sessão seguinte do Conselho, propostas em relação às recomendações da Avaliação. A decisão do Conselho "enfatiza a

90 *Vide* telegrama n. 829, de 7/12/2010, da Brasunesco.

91 *Vide* telegrama n. 829, de 7/12/2010, da Brasunesco.

92 Documento 185EX/Decisions (*Decisions Adopted by the Executive Board at its 185th Session, 19 November 2010*), p. 32-33.

responsabilidade comum da Conferência Geral, do Conselho Executivo e do Secretariado sobre o assunto [...]"[93].

O cruzamento do relatório do Grupo *ad hoc*[94] (divulgado em 18 de abril de 2011) com o do Relatório Final da Avaliação revela um alto grau de convergência em torno das cinco "orientações estratégicas" propostas para "posicionar" a Unesco em relação aos desafios do século XXI. Ressalvados ajustes pontuais e diferenças de ênfase[95], as recomendações do Grupo de Trabalho alinham-se àquelas sugeridas pelos avaliadores externos. Para oferecer uns poucos exemplos: o Grupo *ad hoc* registrou o "amplo acordo" de seus integrantes quanto à necessidade de dar maior foco aos programas e atividades da Unesco[96], bem como o "amplo consenso" a favor do reforço da presença e ação da Unesco "no terreno"[97]. Com relação a esse segundo ponto, o Grupo frisou, todavia, a conveniência de que a nova arquitetura da rede de unidades descentralizadas da Unesco levasse em consideração as especificidades regionais e sub-regionais.

No que concerne às parcerias, o Grupo, francamente favorável à ideia, considerou essencial a elaboração de uma "estratégia", com vistas a aumentar a transparência e a eficiência da administração das redes de contatos e interlocutores da Unesco, "a maior no interior do sistema das Nações Unidas". Os membros do Grupo *ad hoc* recomendaram que a futura Estratégia de Parcerias incluísse "todas as formas de cooperação", entre as quais as funções de aconselhamento à Unesco, de implementação dos programas e de arrecadação de recursos. O Grupo, por outro lado, propôs recomendação para que houvesse maior equilíbrio geográfico das parcerias, com especial atenção aos parceiros do "Sul"[98].

93 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

94 Documento 186EX/17 – Part I.

95 Exemplo de diferença de ênfase pode ser encontrado no maior espaço dedicado pelo Grupo *ad hoc* à discussão sobre a "orientação estratégica" relativa à governança.

96 Documento 186EX/INF. 16, p. 2.

97 Documento 186EX/17 – Part I, p. 3.

98 Documento 186EX/17 – Part I, p. 10.

Com base nesses elementos, em sua 186ª sessão (Paris, de 3 a 19 de maio de 2011), o Conselho Executivo adotou a decisão 186EX/17[99], com recomendações para cada uma das cinco "orientações estratégicas" da Avaliação Externa Independente. A Diretora-Geral, cujo Plano de Ação foi também chancelado, foi instruída a relatar periodicamente o andamento da implementação daquelas recomendações. Com isso, objetivava-se manter o ímpeto da reforma. A decisão do Conselho representa o ato formal de apropriação, pelas instâncias políticas da Unesco, das sugestões elaboradas pelos avaliadores externos, apropriação que viria a ser completada pela Resolução 36C/104 da 36ª sessão da Conferência Geral (2011)[100].

1.2 Comoção e crise: a reação dos Estados Unidos à admissão da Palestina e as respostas da Unesco

Confirmado o resultado da votação sobre a admissão da Palestina como membro pleno da Organização, o Departamento de Estado anunciou *incontinenti* que, embora se mantivessem "resolutos em seu apoio ao estabelecimento de um Estado palestino independente e soberano" e "fortemente comprometidos com um envolvimento multilateral robusto através do sistema ONU", os Estados Unidos viam-se na obrigação de suspender o pagamento de suas contribuições à Unesco, em razão de disposições legais internas. A porta-voz do Departamento de Estado reconheceria ainda os benefícios do relacionamento entre o país e a Unesco e indicaria que consultas seriam realizadas com o Capitólio "para garantir que os interesses e a influência dos EUA sejam preservados" (NULAND, 2011, p.).

Para muitas delegações que votaram a favor da entrada da Palestina, a resposta dos Estados Unidos, se indesejada, não chegava a ser inesperada. Na preparação para a Conferência Geral, o Embaixador

99 Documento 186EX – *Decisions Adopted by the Executive Board at its 186th Session, 19 June 2011*, p. 45-54.

100 UNESCO. *Records of the General Conference, 36th session, (Paris, 2011), vol. 1 (Resolutions)*, p. 99.

norte-americano havia feito gestões junto a vários países, incluindo o Brasil, para manifestar a preocupação de seu país com a admissão da Palestina como membro pleno da Unesco e para informar que Washington não disporia de outra opção senão sustar o pagamento de suas contribuições de forma automática e imediata, conforme determinava a legislação norte-americana.

Inesperada ou não, a imediata retenção do pagamento das contribuições pelos Estados Unidos desencadeou uma série de respostas de caráter emergencial por parte da Diretora-Geral, como forma de compensar um *deficit* de cerca de US$ 65 milhões até o final de 2011 e uma lacuna financeira superior a US$ 140 milhões nos dois anos seguintes. Na expectativa de economizar US$35 milhões, Irina Bokova suspendeu todos os programas e atividades previstos até dezembro de 2011 e determinou uma revisão de contratos, viagens a trabalho, publicações e dos custos de comunicação e reuniões, na lógica de "cortar, postergar, suspender e encerrar" (BOKOVA, 2011b, p. 2).

Em dezembro de 2011, as medidas de austeridade seriam reforçadas com o corte linear de 29% aplicado sobre o montante de US$ 653 milhões aprovado pela Conferência Geral para o orçamento de 2012-2013. A Diretora-Geral impôs, assim, um "teto" orçamentário de US$ 465 milhões, de modo a "absorver" o *deficit* acarretado pela decisão dos Estados Unidos[101]. O programa bienal da Unesco teria, portanto, de ser executado com cerca de 30% de recursos a menos do que fora originalmente estipulado pela Conferência Geral[102]. Além disso, Irina Bokova decidiu congelar o provimento de 75% dos cargos vagos[103]

101 A cifra – baseada no *worst case scenario* – correspondia aos US$ 653 milhões do orçamento aprovado pela Conferência Geral menos o *deficit* de 2011 e o valor das contribuições norte-americanas para 2012-2013 (*vide* documento 189EX/15 – Part I – Add. – *Financial Situation of the Organization and its Implications on the Implementation of the 36C/5, Report by the Director-General on the current situation and roadmap for the implementation of the 36C/5*, p. 6).

102 Pela estrutura de custos da Unesco, em que gastos incomprimíveis (salários, sobretudo) têm grande peso, o impacto do corte determinado por Bokova sobre o orçamento destinado a atividades-fim seria significativamente superior, chegando a 76% para o setor de Cultura e a 77% para a COI.

103 A Diretora-Geral posteriormente ampliou o congelamento para 100% dos cargos vagos, à exceção daqueles "*business critical*" (*vide* documento 190EX/34 – *Report by the Director-General on the Implementation of the Roadmap Targets*, p. 5).

e restringir ao máximo as despesas com a contratação de consultores externos, viagens, publicações, reuniões e conferências[104].

A Diretora-Geral recorreu à totalidade do Fundo de Contingência (*Working Capital Fund*, no valor de US$ 30 milhões) (BOKOVA, 2011a, p. 3)[105]. A seu pedido, a Conferência Geral aprovou em sua última sessão plenária resolução[106] que convida os Estados-Membros a realizar empréstimos voluntários ao fundo de contingência, superiores aos seus respectivos percentuais de contribuição ao orçamento regular da Unesco. A Conferência Geral delegou, ainda, ao Conselho Executivo competência para decidir, na sessão seguinte, sobre eventual revisão do limite superior do Fundo de Contingência por grupo de trabalho criado especialmente para a tarefa e posto sob a liderança da então presidente da Conferência Geral[107].

Da perspectiva da arrecadação, a Diretora-Geral estabeleceu o chamado "Fundo de Emergência", para captação de recursos extraordinários de fontes várias (governos, entidades públicas e privadas, indivíduos)[108]. Apelou aos Estados-Membros que antecipassem o pagamento de suas contribuições relativas a 2012 e postergou a distribuição dos benefícios do programa que concede abatimentos aos países que saldam suas contribuições regulares no início de cada ano[109].

104 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 6.

105 Previsto no Regulamento Financeiro da Organização, o fundo de contingência é integralizado por empréstimos (*advances*) compulsórios estabelecidos pela Conferência Geral, com base na escala de contribuição de cada país, adicionais às contribuições regulares. A função do fundo é assegurar à Unesco estabilidade de caixa para executar suas atividades. Os valores direcionados ao fundo de contingência continuam, legalmente, pertencendo aos Estados-Membros (*vide* documento 36C/37 – *Working Capital Fund: level and administration*, p. 1.).

106 Trata-se do documento 36C/*Resolution 93*, de 10 de novembro de 2011(*vide* UNESCO. *Records of the General Conference, 35th Session (Paris, 2009), vol. 1 (Resolutions)*, p. 91-92).

107 O grupo de trabalho concluiu que o nível do fundo de contingência não deveria ser alterado, conclusão endossada pelo Conselho Executivo, em fevereiro/março de 2012 (*vide* documento 189EX/Decisions – *Decisions adopted by the Executive Board at its 189th Session, 9 April 2012*, p. 16-18.).

108 Até o final de 2013, o Fundo havia arrecadado US$ 75,1 milhões (*vide* <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2014).

109 *Vide* resoluções 36C/92 e 36C/93 (UNESCO. *Records of the General Conference, 35th Session (Paris, 2009), vol. 1 (Resolutions)*, p. 91-92).

Como indicou a Delegação do Brasil na Unesco ao relatar as iniciativas emergenciais de Irina Bokova,

> [a]s medidas apresentadas pela DG receberam amplo respaldo[110] e foram objeto de poucas reservas. O Governo do Gabão anunciou, ainda durante a última sessão plenária da 36ª Conferência Geral, uma doação de USD 2 milhões ao "fundo emergencial" recém-criado. Mesmo ciente de que as ações adotadas são paliativas, a grande maioria das Delegações manifestou entendimento de que é preciso apoiar a DG em seus esforços para reequilibrar a atuação da Unesco, à luz do atual panorama financeiro. [...] diversos colegas manifestaram-se em linha com as declarações da Presidenta Dilma Rousseff, afirmando que a Organização não pode ser punida por haver honrado sua tradição vanguardista ao admitir a Palestina como membro pleno.[111]

Ao lado dessas ações "paliativas", a Diretora-Geral anunciou, à Conferência Geral e à 188ª sessão do Conselho Executivo que se seguiu imediatamente (11 de novembro de 2011), que apresentaria à próxima sessão do Conselho um "plano de ação para a redução dos gastos e remodelação de nossas atividades" (BOKOVA, 2011a, p. 7). O plano de ação foi, de fato, submetido à 189ª sessão do Conselho Executivo (Paris, de 27 de fevereiro a 9 de março de 2012) e ficaria conhecido sob o nome de "Mapa do Caminho"[112]. Trata-se de itinerário para superar o hiato entre os recursos necessários para a execução do Programa-Orçamento bienal[113] e a disponibilidade financeira realmente existente após a suspensão do pagamento das contribuições norte-americanas. O "Mapa do Caminho" estabeleceu dezoito metas com o respectivo

110 Apreciação compartilhada pela própria Diretora-Geral, que, em 10 de novembro de 2011, afirmou: "Tenho o prazer de informá-los de que, desde 2 de novembro, tem havido um fluxo sem precedentes de apoio à Unesco, oriundo de indivíduos, associações e empresas privadas de todos os cantos do mundo" (BOKOVA, 2011a, p. 7).

111 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

112 Documento 189EX/15 – Part I Add. – *Financial Situation of the Organization and its Implications for the Implementation of the 36C/5 – Report by the Director-General on the Current Situation and Roadmap for the Implementation of the 36C/5*.

113 Documento 36C/5 – *UNESCO's Approved Programme and Budget – 2012/2013*).

horizonte temporal[114] para o Secretariado, organizadas em torno dos seguintes três "enfoques complementares":

1) maior foco dos programas nas áreas de reconhecida vantagem comparativa e nas quais a Unesco detenha posições de liderança ou mandatos no plano multilateral;
2) mobilização reforçada e constante de recursos adicionais mediante o Fundo de Emergência e os mecanismos extraorçamentários, a fim de implementar as prioridades definidas no documento 36C/5; e
3) economia sistemática – a Diretora-Geral dirá "drástica" (BOKOVA, 2012a, p. 19) – de recursos nas áreas administrativas (incluindo viagens, publicações, contratação de consultores, etc.) e adaptação das práticas de trabalho para torná-las mais eficientes.[115]

Entre as metas do "Mapa do Caminho", figuravam, a título de ilustração: i) a elevação para US$ 25 mil do orçamento mínimo para a criação de um "plano de trabalho" (conjunto de atividades relacionadas a um determinado projeto); ii) a execução completa da reforma da rede de unidades descentralizadas na África até o final de 2013; iii) a elaboração, até dezembro de 2013, de *UNESCO Country Programming Documents* para todos os países em que a Organização esteja presente; iv) a alteração da proporção entre funcionários na sede e fora da sede de 65%-35% para 60%-40% até o final de 2013; v) a redução geral de custos administrativos em 15% dentro do mesmo prazo; vi) a diminuição em 10% do número de vagas nas áreas de apoio administrativo; vii) o aumento da eficiência na ocupação do espaço para escritórios, de modo a liberar, no médio prazo, até trezentas salas para aluguel às Delegações Permanentes; e viii) o acréscimo de 10% no número de

114 *Vide* Anexo 1 do documento 189EX/15 – Part I Add.

115 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 2.

"parcerias público-privadas" até o final de 2012, com ênfase naquelas com maior potencial para geração de recursos financeiros[116].

Sobre esse último ponto, vale sublinhar que, ao longo da apresentação sobre a situação financeira da Unesco e sobre a justificação do "Mapa do Caminho", a Diretora-Geral acentuou a importância de ações voltadas para arrecadação de fundos e para expandir "alianças, parcerias e programas conjuntos com organizações/instituições que partilhem objetivos similares e contribuam para sua realização"[117]. O esforço consciente e concentrado da Diretora-Geral nessa linha tornou-se ainda mais evidente quando, durante a 189ª sessão do Conselho Executivo, o Secretariado distribuiu a publicação *UNESCO's thematic programmes and targets for resource mobilization in 2012--2013*[118], com fortes cores publicitárias. Tais observações reforçam a hipótese com que se trabalha neste livro de que a reforma em curso persegue, como um de seus objetivos primordiais, a abertura da Unesco a uma maior e mais influente participação – financeira e intelectual – de atores não estatais na agenda da Organização. Em 9 de março de 2012, o Conselho Executivo endossou o "Mapa do Caminho", pela decisão 189EX/15[119].

O "Mapa do Caminho" constituiu mecanismo transitório, a ser aplicado apenas ao período 2012-2013, na expectativa de que a situação orçamentária da Unesco voltaria a seu estado normal uma vez superados os constrangimentos de ordem legal que levaram à suspensão do pagamento das contribuições dos Estados Unidos. A natureza interina do "Mapa do Caminho" não diminuiu, porém, a força de seus objetivos e possíveis resultados estruturais, declaradamente voltados à continuação da reforma da Unesco, com base nas orientações da Avaliação Externa. "A situação presente é o ponto de partida para o

116 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add. – Annex I, que contém a lista das 18 metas do "Mapa do Caminho".

117 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 3.

118 Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/partners-donors>. Acesso em: 8 mar. 2012. O documento cita a parceria entre a Unesco e a Rede Globo como exemplar (p. 38).

119 Documento 189EX/*Decisions Adopted by the Executive Board at its 189th Session, 9 April 2012*, p. 15-16.

desenvolvimento de um mapa do caminho com algumas metas-chave, que farão o avançar ainda mais processo de reforma da Organização e também enfrentarão seus problemas estruturais"[120].

Em outras palavras, o "Mapa do Caminho" da Diretora-Geral é uma versão concentrada, com metas mais específicas e prazos mais reduzidos, do programa de *renovação* da Unesco por via de mais foco, mais descentralização e maior abertura para a sociedade civil, conforme propugnado pela Avaliação Externa Independente. O "Mapa do Caminho" não procurou, contudo, engatar-se apenas ao processo de reforma em andamento. A demonstrar que tinha uma perspectiva estrutural e de longo prazo, ele também se projetava na etapa subsequente, buscando dar permanência a condições e modalidades supostamente transitórias: "Esses esforços [...] preparam o terreno para a elaboração da próxima Estratégia de Médio Prazo para 2014--2021 (37C/4) e o Programa (e Orçamento) quadrienal para 2014-2017 (37C/5)"[121].

1.2.1 O sentido estratégico da crise

Independentemente de sabermos se e quando os Estados Unidos serão capazes de retomar o pagamento de suas contribuições ao orçamento da Unesco, é inegável que a ação norte-americana de outubro de 2011 conferiu um sentido de urgência à reforma, como ilustra a realização antecipada da sessão do Conselho Executivo do primeiro semestre de 2012 em fevereiro (em lugar do tradicional período de abril-maio) e sua dedicação virtualmente exclusiva à agenda da resposta à crise. A situação instalada a partir da decisão dos Estados Unidos confere maior verossimilhança à frase com que resumimos a visão da Avaliação Externa Independente: "reformar ou perecer".

120 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 16-17.

121 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 3.

Pela dimensão das "perdas" financeiras da Organização, a Diretora-Geral pôde – com o apoio da Conferência Geral – dizer que iria "radicalizar" a reforma, acelerando sua implementação. Em um cenário *business as usual*, seria no mínimo improvável que a radicalização proposta e posteriormente executada por Irina Bokova recebesse – em tão pouco tempo – tamanho apoio.

A justificação para acelerar o ritmo da reforma não é, todavia, a única consequência da reação dos Estados Unidos à admissão da Palestina. Ao tornar mais vulnerável a situação financeira da Unesco, cujo orçamento para 2012-2013 já não repusera as perdas inflacionárias do biênio anterior[122], Washington "legitima" *certa ideia de reforma* em detrimento de outras opções possíveis. A crise, porque financeira e porque grave, dá maiores sentido e apelo político à reforma baseada nos princípios de *cortar*, *postergar*, *suspender e encerrar* (BOKOVA, 2011a, p. 2). Ao mesmo tempo, a defecção financeira do principal contribuinte eleva exponencialmente a importância do financiamento extraorçamentário para a subsistência da Organização.

Com recursos insuficientes e a obrigação de cumprir uma programação extensa, não restou à Unesco alternativa senão oferecer programas de demissão voluntária a seus funcionários, congelar o provimento de 75% dos postos vagos[123] e reduzir em 80% os custos relacionados a viagens[124], entre outras medidas de austeridade. Constrangida a reduzir o tamanho da sua força de trabalho e limitar-lhe a capacidade de deslocamento, a Unesco reportou, em outubro de 2012, que "a amplitude das ações executadas [...] no contexto de cada

122 A Diretora-Geral apresentou à 185ª Sessão do Conselho Executivo da Unesco (de 5 a 21 de outubro de 2010) proposta de orçamento para o biênio 2012-2013 com a fórmula de "crescimento real zero", elevando o orçamento de US$ 653 milhões para US$ 687,3 milhões. Em sua sessão seguinte (de 3 a 9 de maio de 2011), o Conselho Executivo solicitou a elaboração de uma proposta alternativa (*vide* decisão 186EX/15). O Conselho Executivo, em sua 187ª sessão (de 21 de setembro a 6 de outubro de 2011), acabaria por recomendar à Conferência Geral a fórmula de "crescimento nominal zero", mantendo o valor do orçamento para 2012-2013 idêntico a seu antecessor imediato (*vide* decisão 187EX/15), recomendação afinal referendada pela Conferência Geral em novembro de 2011 (*vide* resolução 36C/86). A sessão seguinte da Conferência Geral (2013), por sua vez, manteve o mesmo valor nominal para o orçamento 2014-2015 (*vide* resolução 37C/98).

123 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 5-6.

124 *Vide* documento 190EX/34, p. 2.

resultado esperado do 36C/5 foi consideravelmente reduzida em relação à gama de atividades inicialmente previstas"[125].

No setor de Educação, a redução no orçamento destinado às atividades-fim alcançou 57%[126] e provocou a queda no número de planos de trabalho de 511, no biênio 2010-2011, para 200, no período 2012--2013. Países africanos previamente incluídos em lista prioritária para cooperação no âmbito do programa *Educação para Todos* não puderam ser atendidos na nova situação[127].

No setor de Ciências Naturais, dos cerca de US$ 18 milhões previstos no orçamento regular para programas, apenas US$ 3,2 milhões puderam ser executados no biênio[128]. Contando com o apoio extraorçamentário, o setor esperava atingir, no máximo, 50%-60% dos resultados estabelecidos pelo Programa-Orçamento então vigente[129]. Em resultado, ações inteiras, como as relativas à "diplomacia científica", estão completamente sem recursos, e programas em favor de sistemas de ciência, tecnologia e inovação e do desenvolvimento sustentável em países africanos e no Haiti foram suspensos, adiados ou anulados[130].

No setor de Ciências Humanas e Sociais, a aplicação do corte determinado pela Diretora-Geral redundou na redução do orçamento disponível para atividades-fim de US$ 8,6 milhões para US$ 2,3 milhões para o período 2012-2013[131]. Em consequência disso, foram anuladas ou suspensas atividades de capacitação técnica no terreno da bioética, da elaboração de indicadores para medição de impacto das políticas de inclusão social e do combate ao racismo e à discriminação[132].

125 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I – *Rapport de la Directrice générale sur l'exécution du programme adopté par la Conférence générale*, p. 1.

126 O montante efetivamente disponível nessa rubrica caiu de cerca de US$ 52 milhões para US$ 14,2 milhões (*vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 7.).

127 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 6.

128 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 9.

129 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 10.

130 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 10.

131 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 11.

132 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 14.

A queda do orçamento destinado às atividades substantivas do setor de Cultura atingiu 76%. Nas palavras dos responsáveis pelo setor, "a presente situação orçamentária está tendo profundo impacto sobre o Setor de Cultura e está comprometendo sua capacidade de cumprir suas obrigações normativas em relação às Convenções sob sua responsabilidade"[133].

Quanto ao setor de Comunicação e Informação, os recursos disponíveis para atividades-fim (US$ 4 milhões)[134] reduziram-se em 65% em comparação com o montante originalmente aprovado pela Conferência Geral para o período 2012-2013 (US$ 11,4 milhões)[135].

À falta de recursos no orçamento regular, para manter sua estrutura em funcionamento e executar minimamente o programa definido pelos Estados-Membros, a Unesco não teve opção senão apelar à "solidariedade" do apoio extraorçamentário, viesse ele dos Estados, da sociedade civil ou do setor privado. Como uma das medidas-chave para cobrir o *deficit* causado pela decisão norte-americana, a Diretora-Geral decidiu "reforçar significativamente a mobilização de fundos extraorçamentários e aumentar o nível de programação e execução dos recursos extraorçamentários disponíveis"[136]. Assim, a crise provocada pela represália financeira dos Estados Unidos estimulou e aprofundou o processo de "venda" da Unesco. Essa é uma realidade que perpassa todos os setores da Agência.

Na área de Educação, o Secretariado relata que, no primeiro semestre de 2012, "a maioria dos progressos registrados em favor da realização dos 12 resultados esperados [previstos no Programa-Orçamento 2012-2013, 36C/5] tornaram-se viáveis graças ao financiamento extraorçamentários"[137]. O setor informou que buscaria proteger a

133 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 13.

134 *Vide* documento 189EX/15 –Part I Add., p. 14.

135 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 19.

136 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 5-6.

137 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 6.

execução de programas operacionais de grande escala no nível nacional por meio daquele tipo de recursos[138].

O setor de Ciências Naturais, que se autoimpusera a meta de elevar em 30% a mobilização de fundos voluntários no biênio em comparação a 2010-2011[139], afirmou ter obtido mais de US$ 35 milhões, entre janeiro e junho de 2012, em recursos daquela natureza – valor mais de dez vezes superior ao montante de recursos do orçamento regular para as atividades-fim da área[140].

O setor de Ciências Humanas e Sociais recebeu cerca de US$ 50 milhões em recursos extraorçamentários no primeiro semestre de 2012. Desse total, US$ 48 milhões se referiam a projetos financiados com recursos do Brasil[141]. Aquele montante é mais de vinte vezes superior ao que o orçamento regular da Unesco alocara para as atividades dessa área.

No caso do setor de Cultura, várias atividades, tais como a ação em favor das línguas em perigo e das indústrias artesanais, passaram a depender por completo de fontes voluntárias[142]. Não fossem os recursos do Fundo de Emergência, o setor não teria como cumprir suas obrigações estatutárias em relação às várias convenções culturais, bem como não poderia ter promovido atividades vinculadas aos projetos da "Rota do Escravo" e do uso pedagógico da "História Geral da África"[143].

Na área de Comunicação e Informação, a mobilização de recursos extraorçamentários atingiu US$ 20 milhões entre janeiro e junho de 2012, cifra cinco vezes superior aos valores disponíveis para atividades substantivas após o corte determinado pela Diretora-Geral em dezembro de 2011[144].

138 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 6.

139 *Vide* documento 189EX/15 – Part I Add., p. 10.

140 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 11.

141 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 15.

142 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 17.

143 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 17.

144 *Vide* documento 190EX/4 – Partie I, p. 20.

A maior importância do financiamento extraorçamentário no contexto de crise no orçamento regular da Unesco se expressa, ainda, pela meta que a Organização estabeleceu para o volume de recursos a serem mobilizados no âmbito do *Complementary Additional Programme* (CAP) para o biênio 2012-2013[145]: US$ 791 milhões adicionais, uma majoração superior a 50% em relação às cifras canalizadas pelo CAP no período 2010-2011 (US$ 520 milhões)[146]. De janeiro a junho de 2012, o CAP já havia recebido pouco mais de US$ 212 milhões, dos quais cerca de US$ 87 milhões obtidos por intermédio do Escritório da Unesco em Brasília[147].

A legitimação cabal do papel dos recursos extraorçamentários como resposta à crise se cristaliza na decisão do Conselho Executivo que trata do "Mapa do Caminho". O impulso pela "venda" da Unesco acaba sendo, assim, respaldado pelos Estados-Membros, que "encorajam" o aumento do apoio extraorçamentário. É virtualmente impossível identificar as intenções subjacentes a esse respaldo, e quanto do apoio dos Estados-Membros – sobretudo daqueles que não estariam em condições de prover aporte extraorçamentário –, decorre da difícil conjuntura financeira da Organização[148]. O fato é que o pronunciamento formal dos Estados-Membros, se bem que limitado no tempo ("nos próximos meses"), reforça a linha de atuação preconizada pela Avaliação Externa Independente e assumida pela Diretora-Geral.

Cortes no orçamento regular, medidas de contenção de gastos e encorajamento às fontes extraorçamentárias amplificam o apelo ao

145 O CAP, estabelecido em 2008, "é a principal ferramenta para a programação do uso de recursos extraorçamentários e para a mobilização de recursos. O objetivo do CAP é garantir a coerência programática entre o programa regular e as atividades extraorçamentárias, bem como articular doadores e parceiros para as prioridades e áreas em relação às quais a Unesco busca apoio específico.O CAP compreende um panorama de metas para mobilização de recursos para temas prioritários, ao lado de um reservatório de propostas de programas" (*vide* documento 190EX/INF. 7, p. 8).

146 *UNESCO's thematic programmes and targets for resource mobilization in 2012-2013*, p. 104.

147 *Vide* documento 190EX/28 – *Implementation of the Action Plan for improved management of extrabugdetary Funds*, p. 2.

148 Vide decisão 189EX/15 no documento 189EX/Decisions (*Decisions Adopted by the Executive Board at its 189th Session, 9 April 2012*), p. 15-16. O encorajamento às contribuições voluntárias seria repetido pela mesma decisão, alguns parágrafos depois, ao tratar do *Working Capital Fund*.

maior envolvimento de atores não estatais na vida da Unesco. Essa maior abertura legitima-se por meio de dois mecanismos principais: a injeção de recursos de origem privada e a "terceirização" de atividades e programas da Organização para agentes de sua "rede". Pelas dimensões da crise, a participação de atores não estatais no financiamento da Unesco e a redinamização da "rede" passam da condição de hipóteses de trabalho para a de, na visão de alguns, bem-vindas fatalidades ou, no caso daqueles países que não comungavam (no todo ou em parte) com o credo da Avaliação Externa Independente, de males necessários[149].

A natureza da crise na Unesco tem também o efeito de ampliar as fronteiras do politicamente aceitável. Vimos, em passagem anterior, a resistência dos Estados-Membros a que a implementação das recomendações derivadas da Avaliação Externa Independente fosse conduzida exclusivamente pela Diretora-Geral. Uma das consequências da crise de 2011 tem sido, justamente, a de transferir a Irina Bokova as rédeas do processo de reforma. A indefinição da duração da crise, somada à complexidade da formação de consensos no âmbito do Conselho Executivo, confere à Diretora-Geral vantagem institucional e, de certo modo, legitima-a a estabelecer as prioridades na execução do programa e consolidar preferências e ênfases da reforma.

Por meio da fixação das prioridades na implementação do Programa-Orçamento 2012-2013, Bokova pode não só determinar, na prática, as ações que seriam levadas a cabo durante o biênio, mas também as que poderiam ser inscritas no próximo ciclo programático. Que outro destino senão o encerramento poderia recomendar uma avaliação de resultados (como determinam as novas regras da Unesco) em relação àqueles programas e atividades que, por falta de recursos,

149 Ao relatar ao Conselho Executivo a arrecadação de recursos extraorçamentários no biênio 2010-2011, o Secretariado destaca que, enquanto as contribuições voluntárias por governos e pelas Nações Unidas caíram, respectivamente, US$ 9 milhões e US$ 11 milhões em 2011 na comparação com o ano anterior, as contribuições do setor privado e de outros organismos multilaterais (não onusianos) aumentaram em US$ 32 milhões em igual período. O número de "doadores" não estatais teria aumentado de 139 em 2010 para 165 em 2011 (*vide* documento 190EX/28, p. 3).

não produzem resultados? Como a Diretora-Geral dispõe hoje de maior flexibilidade – legitimada pelas instâncias governamentais da Unesco – para alocar os recursos, a distribuição que ela fizer acaba por constituir, portanto, o principal parâmetro para definir que programas e atividades terão mais chances de passar no teste da avaliação por resultados. Uma vez mais, se uma história contrafactual fosse possível, seria difícil conceber que, em um contexto de "normalidade", a Diretora-Geral recebesse dos Estados-Membros tão significativa delegação de poderes.

1.3 A consolidação da reforma: a Estratégia de Médio Prazo 2014-2021 e a Estratégia de Parcerias

De acordo com a cronologia escolhida por este trabalho, a reforma da Unesco chega a sua estação final com a aprovação da Estratégia de Médio Prazo 2014-2021, na 37ª sessão da Conferência Geral, em novembro de 2013. Usa-se aqui a expressão "estação final" no sentido de ponto de conclusão de um ciclo. Por certo, as consequências da reforma continuarão a se fazer sentir por prazo mais longo, em linha com a lógica da Avaliação Externa Independente, de uma "sucessão de ondas de reformas" e de um prolongado horizonte temporal para amadurecimento e execução plena das medidas[150].

1.3.1 A Estratégia de Médio Prazo 2014-2021: processo e conteúdo

A Estratégia de Médio Prazo da Unesco é o principal documento programático da Organização. Foi introduzida pela 19ª sessão da Conferência Geral (em Nairóbi, 1976) e constituiu importante inovação, na apreciação de Alvim Neto (1990, p. 132-133), em relação aos

150 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 20 e 38.

anteriores programas bienais, de "feição marcadamente técnica, bem de acordo com os propósitos assistencialistas dos ocidentais."

As Estratégias de Médio Prazo estipulam a missão, as funções, os objetivos primordiais e estratégicos e as prioridades globais da Unesco durante seu período de vigência – originalmente seis anos e, a partir da 36ª Conferência Geral (2011), oito anos[151]. São essas Estratégias (ou C/4, no jargão unesquiano) que orientam as linhas de ação principais, os objetivos setoriais e os resultados esperados a serem inscritos nos Programas-Orçamentos da Unesco (ou C/5), válidos por quatro anos.

Em obediência à instrução da Conferência Geral, a Diretora-Geral submeteu suas "propostas preliminares" sobre o Projeto de Estratégia de Médio Prazo (37C/4)[152] à 190ª sessão do Conselho Executivo (Paris, de 3 a 18 de outubro de 2012). Trata-se de versão simplificada do documento que a Diretora-Geral apresentou aos Estados-Membros em abril de 2013, após incorporar as orientações dadas pelo Conselho Executivo na sessão de outubro de 2012. O processo previa, ainda, uma terceira versão do projeto de Estratégia, debatida na reunião do Conselho que antecedeu a 37ª sessão da Conferência Geral.

Fruto de amplas consultas, a proposta da Diretora-Geral parte da premissa de que a Unesco "deve ser completamente reformada a fim de fornecer aos Estados-Membros uma estrutura adaptada ao novo mundo"[153]. Em sua avaliação, esse novo mundo seria marcado por mudanças radicais, constante incerteza, aumento simultâneo da prosperidade e da desigualdade, emergência de novos atores e ampliação da cooperação Sul-Sul, avanço da ciência e da tecnologia, escassez de recursos naturais, mobilização da juventude por democracia, educação de qualidade e emprego, entre outros fenômenos. Para Bokova, a instabilidade atual do mundo sublinharia a necessidade de espaços

151 *Vide* resolução 36C/105 da Conferência Geral (UNESCO. *Records of the General Conference, 36th session (Paris, 2011), vol. 1 (Resolutions)*, p. 99-100).

152 *Vide* documento 190EX/19 – Part I *(Preliminary Proposals by the Director-General concerning the Draft Medium-Term Strategy (37C/4) and Draft Programme and Budget (37C/5))*.

153 Documento 190EX/19 – Part I, p. 5.

para formas inovadoras de reflexão e para o desenvolvimento da compreensão mútua e do respeito entre povos e civilizações, tarefas congênitas às funções da Unesco[154]. Nessas condições, a Unesco deveria empreender uma reavaliação completa de sua missão e de seus programas, e não "rearranjos marginais de uns poucos mecanismos"[155]. Na visão de Bokova, a próxima Estratégia de Médio Prazo é um "ponto de inflexão em nosso processo de reforma" e uma "oportunidade singular para repensar as funções e operações da Unesco" (BOKOVA, 2012b)[156].

Ao desenvolver suas "propostas preliminares", a Diretora-Geral indicou cinco princípios norteadores – não surpreendentemente, alinhados às cinco "orientações estratégicas" postuladas pela Avaliação Externa Independente: i) concentrar a Unesco em suas prioridades básicas e garantir a coerência geral de sua ação; ii) melhor definir as funções básicas da Organização em seus vários níveis (nacional, regional e global); iii) acelerar e ampliar a reforma da rede de unidades descentralizadas; iv) encorajar a inovação e a criatividade; e v) fortalecer de maneira resoluta as parcerias e a cooperação da Unesco com as Nações Unidas e novos parceiros[157].

Com base na premissa básica e à luz dos princípios norteadores assinalados acima, Bokova propôs, em síntese, as seguintes linhas mestras para o conteúdo da Estratégia de Médio Prazo 2014-2021 (37C/4).

1) Alterar o conteúdo do enunciado de missão (*mission statement*) da Unesco para "Como agência especializada das Nações Unidas, a Unesco contribui para a paz e o desenvolvimento sustentável, construindo sociedades inclusivas por meio da educação, das ciências

154 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

155 Documento 190EX/19 – Part I, p. 5.

156 Na abertura do debate plenário da 190ª sessão do Conselho Executivo, a Diretora-Geral enfatizou, uma vez mais, o papel central da próxima Estratégia de Médio Prazo para a reforma da Unesco: "Fui eleita com um mandato claro: reformar esta Organização para adaptá-la aos desafios do século XXI – torná-la mais visível e mais eficaz. A nova estratégia de médio prazo é um eixo fundamental desse trabalho e do reposicionamento da ação da Unesco." (BOKOVA, 2012c, p. 8).

157 *Vide* documento 190EX/19, p. 6-7.

e da cultura". Em comparação com a versão vigente (34C/4, de 2007), a proposta da Diretora-Geral retira as referências à erradicação da pobreza e aos temas de comunicação e informação[158].

2) Reformular o conjunto de funções da Unesco e diferenciá-las pelo "*tier of action*" (nacional, regional ou internacional).

3) Diminuir de cinco para dois o número de objetivos primordiais (*overarching*), concentrando-os no eixo "paz e desenvolvimento sustentável".

4) Reduzir de catorze para seis o número de objetivos estratégicos.

5) Como mudança mais estrutural (e controvertida), diminuir o número de Programas Principais (*Major Programmes*) dos atuais cinco – Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação – para três, organizados em torno das áreas de Educação, Ciências e Cultura.

6) Manter as duas prioridades globais – África e Igualdade de Gênero.

7) Conceder maior atenção "operacional" aos temas de Juventude e Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.[159]

A Delegação Permanente do Brasil na Unesco assinala o "sólido apoio" às linhas gerais sugeridas por Irina Bokova, em especial no que tange ao "uso da próxima Estratégia de Médio Prazo para ampliar o processo de concentração da Unesco nas áreas em que conte com 'vantagens comparativas'" e à busca de maior "coerência interna na implementação das iniciativas da Organização, reforçando-lhe [...] a eficácia e a posição no cenário internacional"[160]. As diferenças mais salientes entre os Estados-Membros manifestaram-se, segundo a mesma

158 No *mission statement* da Unesco que a Diretora-Geral propunha mudar, lia-se: "Como agência especializada das Nações Unidas, a Unesco contribui para a construção da paz, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o diálogo intercultural, por meio da educação, das ciências, da cultura e da comunicação e informação." (Documento 34C/4 – *UNESCO's Medium-Term Strategy for 2008-2013*, p. 7).

159 Documento 190EX/19 – Part I.

160 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

fonte, no exame da proposta da Diretora-Geral de reduzir os Programas Principais (*Major Programmes*) dos atuais cinco para três a partir de 2014. Os principais polos desse debate foram, de um lado, os países ocidentais e, de outro, os representantes da América Latina.

> Sem discordar do número [...] proposto pela DG, o Grupo 1 [basicamente, Europa Ocidental e América do Norte] – com o apoio de delegações caribenhas – defendeu que se desse maior relevo aos temas de comunicação, em particular à agenda de liberdade de expressão, liberdade de imprensa e segurança de jornalistas. [...] O GRULAC [Grupo Latino-Americano e Caribenho] [...] insistiu na relevância de todos os cinco campos de atuação da Unesco [...] e acentuou os progressos proporcionados pela existência de um programa principal dedicado às ciências humanas e sociais, que a DG propõe seja "integrado" ao de ciências naturais.[161]

A decisão adotada pelo Conselho Executivo ratifica, *grosso modo*, a proposta submetida pela Diretora-Geral, sobretudo no que respeita aos princípios norteadores da futura Estratégia de Médio Prazo[162]. Endossa também as prioridades globais "África" e "Igualdade de Gênero". O Conselho preferiu, no entanto, preservar o enunciado de missão vigente, no qual há referência expressa à erradicação da pobreza e a todos os domínios de competência da Unesco. À diferença da minuta de decisão apresentada por Irina Bokova, os Estados-Membros não firmaram posição coletiva sobre o número de objetivos primordiais nem prejulgaram o número de Programas Principais, pontos mais controversos do debate. Embora tenha acatado com ligeiras modificações as novas funções formuladas pela Diretora-Geral, o Conselho Executivo instruiu-a – a pedido dos países latino-americanos e caribenhos – a manter a função de "laboratório de ideias", que consiste na vertente

161 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

162 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco. *Vide* decisão 190EX/19 contida no documento 190EX/Decisions (*Decisions adopted by the the Executive Board at its 190th Session*), p. 28-30.

de reflexão inovadora e de formulação de políticas públicas no âmbito da Unesco.

Ponto relevante por sua conexão com as recomendações da Avaliação Externa Independente, a decisão do Conselho Executivo, por insistência dos países ocidentais,

> condiciona a inclusão de atividades e programas no próximo Programa-Orçamento da Unesco (C/5) à avaliação, pela DG, de critérios de relevância e alinhamento de todas as atividades atuais à futura missão e aos futuros objetivos primordiais. Da mesma forma, a decisão solicita que, com relação aos programas e atividades a constarem do futuro C/5, a DG apresente informações sobre relevância, capacidade de cumprir metas e potencial para produzir resultados, vantagem comparativa da Unesco e complementaridade com outras organizações do sistema ONU, estratégias de saída e cláusulas de encerramento, e monitoramento e avaliações periódicas para tomada de decisão.[163]

Ao comentar esse aspecto da decisão do Conselho Executivo, a Delegação do Brasil alerta para a incompatibilidade entre a deriva utilitarista ou imediatista e várias das iniciativas e ações da Unesco, de natureza intangível e de longa maturação. De todo modo, o Conselho não inovou ao instituir uma espécie de "cláusula de barreira" para a manutenção ou criação de programas e atividades na Organização. A orientação à Diretora-Geral seria mera tributária das recomendações relacionadas à Avaliação Externa Independente, conforme o endosso do próprio Conselho Executivo e da Conferência Geral[164].

Essa circunstância é ilustração adicional da forte vinculação entre a Estratégia de Médio Prazo em elaboração e o processo da Avaliação Externa Independente, para além da conexão que a Diretora-Geral tratou de acentuar no texto das "propostas preliminares" e nos seus

163 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

164 *Vide*, *e.g.*, a resolução 36C/1 da Conferência Geral (Unesco. *Records of the General Conference, 36th session (Paris, 2011), vol. 1 (Resolutions)*), p. 15.

discursos perante o Conselho Executivo em sua 190ª sessão. O vínculo entre a concepção da reforma e sua consolidação está inscrito no documento que define as bases e os parâmetros para a formulação da Estratégia de Médio Prazo 2014-2021: a Resolução 36C/1, aprovada em 10 de novembro de 2011, pela Conferência Geral[165]. Seu segundo parágrafo preambular injeta no DNA daquela Estratégia as conclusões e recomendações dos avaliadores externos e suas adaptações pelo Conselho Executivo e pela Diretora-Geral. Da mesma forma, a Avaliação Externa Independente moldou as consultas das quais Irina Bokova extraiu elementos para confeccionar suas "propostas preliminares"[166].

O "sólido apoio" que os Estados-Membros expressaram em relação às linhas gerais das "propostas preliminares" da Diretora-Geral e o teor da decisão pertinente do Conselho Executivo confirmam a hipótese de que as orientações estratégicas lançadas pela Avaliação Externa Independente ganham um sentido de permanência na vida da Unesco ao serem abrigadas na Estratégia de Médio Prazo.

No aspecto da reforma da Unesco que nos interessa particularmente neste trabalho – a abertura da Organização para a maior participação de atores não governamentais –, o processo de elaboração da próxima Estratégia de Médio Prazo também revela uma ampla convergência com as recomendações da Avaliação Externa Independente. Pela Resolução 36C/108, a Conferência Geral integrou às novas diretivas sobre ONGs a recomendação de "consultar a sociedade civil graças a um questionário específico" sobre os documentos C/4 (Estratégia de Médio Prazo) e C/5 (Programa-Orçamento). Com base nessa regra, a Diretora-Geral promoveu reunião de informação dirigida às ONGs, para esclarecer o funcionamento do processo de consultas; efetuou consulta às ONGs mediante questionário específico; e recebeu as opiniões e sugestões da Conferência Internacional das ONGs parceiras da Unesco (de 12 a 14 de dezembro de 2012) sobre os documentos C/4 e

165 UNESCO. *Records of the General Conference, 36th session (Paris, 2011), vol. 1 (Resolutions)*, p. 15.

166 *Vide* documento 190EX/19 – Parte I, p. 2.

C/5. Esses mecanismos garantem, na prática, a participação de atores não governamentais na formulação dos documentos que pautarão as escolhas e os comportamentos da Unesco nos próximos oito anos[167].

1.3.2 A consolidação da Estratégia de Parcerias

O processo de maior abertura da Unesco à influência dos atores não governamentais, orientação estratégica central da Avaliação Externa Independente, tende a tornar-se ainda mais marcante na vida da Organização por meio da aprovação definitiva e integral, pelas instâncias decisórias, da chamada Estratégia de Parcerias, cuja formulação original remonta à 187ª sessão do Conselho Executivo (Paris, de 21 de setembro a 6 de outubro de 2011), a primeira após o endosso das recomendações do Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre a Avaliação[168].

Passo essencial nessa direção foi dado pelo Conselho Executivo, quando, em sua 190ª sessão (de 3 a 18 de outubro de 2012), aprovou extensa decisão relativa à proposta da Diretora-Geral para uma *Estratégia Abrangente de Parcerias*[169]. Os Estados-Membros "sublinharam" a importância de se estabelecerem e se gerenciarem ativamente as parcerias "a fim de reforçar a relevância, o impacto, a credibilidade, a eficiência, a eficácia e a visibilidade do trabalho da Unesco"[170]. O Conselho Executivo saudou a Estratégia e enfatizou a necessidade de que ela seja alinhada à Estratégia de Médio Prazo. A acentuar o caráter permanente da Estratégia, o Conselho Executivo determinou

167 Segundo a Diretora-Geral, participaram dessas consultas 93 organizações não governamentais, "um inédito número alto" (*Ibid*., p. 1).

168 Na ocasião, a Diretora-Geral apresentou os documentos *Draft policy framework for strategic partnerships: towards a UNESCO Partnership Strategy* (187EX/17 – Parte IV, 26/08/2011) e *UNESCO Strategy for Engagement with the Private Sector* (187EX/6 – Parte XII – Anexo). Embora o Secretariado buscasse aprovar a Estratégia para o setor privado antes do endosso da Estratégia geral, o Conselho optou pela articulação entre as duas (*vide* parágrafo 8º da decisão 187EX/17).

169 *Vide* decisão 190EX/21(II), contida no documento 190EX/Decisions *(Decisions adopted by the Executive Board at its 190th Session)*, p. 33-34.

170 Decisão 190EX/21(II), p. 33-34.

que a Diretora-Geral o informe o andamento de sua implementação a cada dois anos, a partir de 2014.

A *Estratégia Abrangente de Parcerias* é constituída de duas partes. A primeira delas corresponde às regras gerais ou *umbrella statement*[171], aplicáveis a todos os parceiros da Unesco (incluindo governos) contemplados nas estratégias específicas, as quais compõem a segunda parte do documento[172]. Por meio da política de parcerias, a Organização perseguirá, fundamentalmente, três objetivos: i) acesso a conhecimentos técnicos e tecnologias inovadores; ii) mobilização de recursos financeiros para "fortalecer o escopo, o alcance, a visibilidade e a eficácia da ação e da presença da Unesco no terreno", bem como para complementar o orçamento regular; e iii) ampliação do apoio à *formulação* de programas e ações e à *tomada de decisão*[173].Trata-se, como se vê, da aplicação concreta – e quase literal – das ideias da Avaliação Externa Independente sobre as adaptações necessárias na interação da Unesco com o mundo exterior. O texto da Estratégia de Parcerias realça, ainda, a intenção do Secretariado de realizar todos os esforços possíveis para ampliar o leque de interlocutores da Unesco e aprofundar o relacionamento da Organização com eles[174]. Na busca por novas parcerias, a Unesco, segundo a Estratégia, aspira também a expandir a cobertura geográfica da sua rede e aproveitar as novas oportunidades de cooperação e arrecadação de recursos de governos e empresas (de diferentes tamanhos), em particular nos "países de renda média emergentes"[175]. Do mesmo modo, a Organização deve mapear as oportunidades propiciadas por maior interação com fundações corporativas e entidades filantrópicas[176].

171 *Vide* documento 190EX/21 – Parte II.

172 *Vide* documento 190EX/INF. 7.

173 *Vide* documento 190EX/21 – Parte II, p. 1, grifos nossos.

174 *Vide* documento 190EX/21 – Parte II, p. 6.

175 *Vide* documento 190EX/ INF. 7, p. 2 e 9.

176 *Vide* documento 190EX/ INF. 7, p. 2.

Pelas estratégias específicas, seriam cobertas as parcerias com o setor privado, Estados-Membros, empresas de mídia, ONGs, parlamentares, Clubes e Cátedras Unesco. Para cada parceiro, o documento prevê os propósitos, a estratégia de engajamento, os objetivos estratégicos, as características peculiares, a base normativa, o processo de seleção e aprovação, os mecanismos de avaliação e monitoramento e o papel para atuação das Comissões Nacionais. Os elementos inovadores nas estratégias específicas seriam os itens relativos à estratégia de engajamento e aos objetivos estratégicos a serem perseguidos pela Organização, aos quais serão acrescidos, por instrução do Conselho Executivo, os resultados esperados e as metas específicas de cada parceria, a fim de tornar o documento ainda mais operacional.

O aspecto que sobressai da leitura das estratégias específicas é o da (sobre)valorização, pelo Secretariado da Unesco, do papel dos atores não governamentais. Embora as parcerias com a "sociedade civil" tenham gerado, no biênio 2010-2011, recursos equivalentes a pouco mais de 13% do total das contribuições extraorçamentárias aportadas pelos Estados-Membros[177], a Estratégia reserva altas expectativas e funções especiais à relação da Unesco com os atores não governamentais. Novamente, a transcrição da visão de mundo da Avaliação Externa Independente em medidas operacionais na *Comprehensive Partnership Strategy* é por demais evidente para não ser mencionada[178].

Aprovada pelo Conselho Executivo, a Estratégia de Parcerias terá o potencial de difundir e consolidar uma cultura institucional que corresponda à intenção de ampliar os espaços de interação entre a Organização e os atores não estatais, seja por opção "estratégica" baseada em uma determinada visão de mundo, seja por necessidade

177 Em 2010-2011, as contribuições extraorçamentárias dos Estados-Membros alcançaram US$ 399 milhões; os recursos da "sociedade civil", US$ 52 milhões (*vide* documento 190EX/21 – Part I, p. 4).

178 Nas palavras do Relatório Final da Avaliação Externa Independente: "Nas cambiantes estruturas institucionais do presente, trabalhar com a sociedade civil e o setor privado pode fortalecer a democracia em um mundo globalizado e legitimar a ação pública internacional. Não se trata, em definitivo, apenas de uma questão de identificar parceiros para implementação de projetos ou de mobilizar fundos. Esse desafio é parte de um discurso mais amplo sobre a 'governança global' em uma era em que governos e órgãos intergovernamentais não conseguem, apenas por si próprios, alcançar seus objetivos" (*vide* documento 185EX/18 Add., p.28).

agravada pela decisão dos Estados Unidos de suspender o pagamento de suas contribuições ao orçamento da Unesco[179].

1.4 A reforma da Unesco em um mundo x-polar

A reforma da Unesco, assentada sobre as recomendações da Avaliação Externa Independente e aprofundada pela crise financeira desencadeada pelos Estados Unidos em 2011, reflete vários aspectos do sistema internacional contemporâneo. O processo em curso na Unesco desde fins de 2009 também ilumina, como um "caso de manual", os impasses e as perspectivas do multilateralismo na *transição* do pós-Guerra Fria. Como se pretende mostrar a seguir, a reforma da Organização oferece, sobretudo, elementos valiosos para uma avaliação sobre o espaço político possível e desejável para a diplomacia brasileira no plano multilateral, em tempos de crescente atenção do Brasil pelo mundo e do mundo pelo Brasil.

1.4.1 Terra em transe, Terra em transição

Ao lado da precocidade com que perecem os prognósticos sobre a realidade internacional, por limitados que sejam em seu horizonte temporal (FONSECA JR., 2008, p. 277), a característica mais pronunciada das análises sobre o cenário internacional contemporâneo é, provavelmente, a variedade de diagnósticos sobre como se organizam a cooperação e o conflito – em outras palavras, como se distribui o poder – no período que sucede ao fim da bipolaridade vivida durante a Guerra Fria. Dependendo da fonte, o sistema internacional em que vivemos pode ser considerado *unipolar*, *unimultipolar*, *pós-bipolar* ou, mesmo, *apolar*.

179 A versão consolidada da Estratégia está no documento 192EX/INF. 5, submetido à 192ª sessão do Conselho Executivo (de 23 de setembro a 11 de outubro de 2013).

A abundância – e a disparidade – dos qualificativos pode resultar da "desestabilização" que Bertrand Badie identifica entre os atores e os observadores do "jogo internacional", os quais, tendo perdido os pontos de referência tradicionais, "não souberam rebatizar o sistema que tomava forma com a queda do Muro de Berlim" e se puseram a disputar uma corrida "ao conservadorismo intelectual [...] buscando reciclar desesperadamente a velha ideia de 'polo'" (BADIE, 2011, p. 76)[180]. A falta de consenso entre os observadores da cena internacional, contudo, é mais do que compreensível. Ela nada mais é do que um fiel reflexo da "intensa efervescência geopolítica" do início do século XXI (PATRIOTA, 2012a).

Se há divergências entre autores, pesquisadores e agentes políticos e diplomáticos sobre como designar o atual sistema internacional, pode-se discernir, no entanto, um razoável consenso quanto à direção em que se move a distribuição de poder nos próximos anos. Uma direção que vai do unipolar do imediato pós-queda do Muro de Berlim para o multipolar no médio ou longo prazo (FONSECA JR., 2008, p. 284)[181]. Mesmo o mais convicto defensor da unipolaridade sob regência dos Estados Unidos terá de conceder que existe uma dispersão do poder através dos atores internacionais.

Em termos eloquentes, Fareed Zakaria considera que estamos vivenciando uma "mudança tectônica no poder", de importância equivalente à ascensão do mundo ocidental a partir do século XV e dos Estados Unidos no final do século XIX (ZAKARIA, 2011, p. 1-2.). Para acentuar o caráter sistêmico da tendência à desconcentração de poder resumida na expressão *rise of the Rest*, o mesmo autor afirma que "a ordem unipolar das últimas duas décadas está esvanecendo não por causa do Iraque [isto é, a perda de legitimidade dos Estados Unidos

180 Para Badie, o sistema internacional contemporâneo seria "apolar".

181 Na mesma linha, cf. Ouro-Preto *in* Pimentel (Org.) (2012, p. 67). Samuel Pinheiro Guimarães também identifica a "crescente multipolaridade" como uma das tendências principais da "megaestrutura do sistema internacional" (GUIMARÃES, 2005, p. 246 e seguintes). Cf. também Machado (2014).

pela invasão do Iraque] mas por causa da mais ampla difusão do poder através do mundo" (ZAKARIA, 2011, p. 52)[182].

O esgarçamento da camisa de força ideológica imposta pela bipolaridade e o impulso pela dispersão das estruturas produtivas capitalistas por obra da globalização econômica estão levando a que possa, afinal, começar a expressar-se em toda a sua plenitude a pluralidade de situações de conflito e de possibilidades de cooperação que emergem da grande onda de descolonização do pós-Segunda Guerra Mundial (BADIE, 2012, p. 12.).

Ao mesmo tempo, a vertiginosa e constante queda nos preços do processamento e da difusão da informação, que está na base da conformação de uma sociedade do conhecimento, reduz os "custos de entrada" na arena política para os atores não estatais, que se interconectam com grande facilidade através de fronteiras nacionais cada vez mais porosas – por força dos avanços tecnológicos e das decisões políticas dos Estados soberanos[183]. Novas formas de sociabilidade e de mobilização política internacionais ou, melhor dizendo, transnacionais vão-se agregando aos movimentos, igualmente transnacionais, do capital globalizado.

Trata-se das duas faces da mesma moeda, e ambas atuam no sentido de transformar significativamente o sistema internacional eurocêntrico ou westphaliano – e com ele, o multilateralismo patrocinado pela vitória aliada na Segunda Guerra. A desconcentração do poder mundial, que está longe de ser um processo linear, estável ou irreversível[184], é o aspecto em torno do qual parecem estar se articulando

182 De forma mais contundente, Immanuel Wallerstein (2004, p. 312) reafirma sua "crença de que o declínio dos Estados Unidos no sistema-mundo é estrutural e não o resultado de erros de política cometidos pelos governos anteriores".

183 Segundo Joseph Nye (2011, p. 116), o poder de processamento de dados por computadores tem dobrado a cada dezoito meses há trinta anos, e o custo desse processamento hoje é um milésimo do que era no início dos anos 1970.

184 Cabe aqui destacar a observação do Embaixador Rubens Ricupero de que "o sistema internacional atual não deve ser subestimado na sua capacidade de absorver e acomodar mudanças" (*in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 305). Em linha complementar, Badie (2011, p. 87) chama a atenção para a instabilidade crônica do sistema e a transitoriedade das novas realidades: "O sistema fragmentado e apolar que se estabeleceu a partir de 1989 se distingue assim por sua capacidade excepcional de criar relações múltiplas, fluidas, aparecendo em uma conjuntura para desaparecer em outra, e sempre ameaçando aquilo que está em vias de se instituir."

muitos dos demais componentes do sistema internacional deste início de século.

A desconcentração de poder é mais evidente no plano econômico. "O mapa geográfico do crescimento mundial mudou. E são os emergentes, como o Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), os protagonistas dessa transformação" – assim resumia o diário *O Globo* o teor de discussões em seminário que promoveu com a Universidade de Colúmbia em outubro de 2012 (RIBEIRO, 2012). Em janeiro daquele ano, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estimava que os países daquele grupo deveriam contribuir com 56% do crescimento do PIB mundial no ano, ao passo que a contribuição do G7 seria de 9%, menor que a da América Latina (9,5%) (REIS *in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 34). Ao divulgar o *World Economic Outlook 2012* em outubro de 2012, o Fundo reconhecia que as economias emergentes e os países em desenvolvimento, apesar de afetados pela crise de 2008-2009, haviam retomado o crescimento e responderiam então "por quase todo o crescimento global" (FMI, 2012, p. 129). O mesmo documento assinalava que "a última década foi a primeira vez em que os mercados emergentes e as economias em desenvolvimento expandiram-se por mais tempo – e tiveram quedas menores – que as economias avançadas" (FMI, 2012, p. 131).

Zakaria (2011, p. 21), examinando um período mais longo (de 1990 a 2010), indica que os chamados mercados emergentes foram responsáveis por mais da metade do crescimento da economia mundial – de US$ 22,1 trilhões para US$ 62 trilhões – naquelas duas décadas. Em suas cifras, aqueles países deteriam mais de 47% do PIB mundial (pelo critério de paridade de poder de compra) ou 33% (pela taxa de câmbio nominal). Mais importante, o analista ressalta que, cada vez mais, o crescimento dos *newcomers* estaria sendo alimentado pelos seus próprios mercados, e não apenas por exportações para o "Ocidente" – "o que significa que não se trata de fenômeno efêmero".

De acordo com a Delegação Permanente do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) anunciou em 23 de outubro de 2012 que, no primeiro semestre daquele ano, "[p]ela primeira vez, fluxos de IDE [Investimentos Diretos Estrangeiros] para os PEDs [países em desenvolvimento] responderam por mais de 50% do total", tendo a China tomado dos Estados Unidos a posição de principal receptor (US$ 59,1 bilhões contra US$ 57,4 bilhões)[185]. Entre 1995 e 2005, a média de participação dos países em desenvolvimento na atração de investimentos diretos foi de 28% e chegou a 43% do total em 2009. Os países em desenvolvimento também passaram a patrocinar investimento estrangeiro direto. Nessa direção, o fluxo subiu de US$ 79 bilhões em 2004 para US$ 229 bilhões em 2009, ou cerca de 20% do total mundial, dobrando a participação relativa dos países em desenvolvimento entre os investidores em apenas cinco anos (SENNES *in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 219)[186].

Embora, em 2011, os Estados Unidos e a União Europeia ainda respondessem por 50% das exportações mundiais de mercadorias (WTO, 2012. p. 12), a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal) estima que, se extrapoladas as taxas de crescimento dos fluxos comerciais da última década, o comércio entre os países em desenvolvimento superaria, por volta de 2017, o montante das trocas entre os países desenvolvidos (CEPAL, 2012, p. 6).

Tais realidades reforçam as credenciais dos países em desenvolvimento na postulação de uma governança econômica mundial mais representativa das novas situações e posições no cenário internacional, seja por meio da reforma da distribuição das quotas no FMI, seja pelo questionamento à "tradição" que reserva à Europa e aos Estados Unidos o monopólio na designação do(a) Diretor(a)-Gerente do Fundo

185 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na OMC. O Brasil recebeu quase US$ 30 bilhões no período.

186 "O investimento indiano na Grã-Bretanha em 2006 e 2007 foi maior que o investimento britânico na Índia." (ZAKARIA, 2011, p. 153)

e do(a) Presidente do Banco Mundial[187]. A nova distribuição de poder econômico é também o passaporte para o ingresso no G20 financeiro, que substituiu, de maneira acelerada, o G8 como o verdadeiro arranjo para o encaminhamento de soluções coletivas para os temas econômicos mundiais.

Em ritmo mais lento, porém não menos evidente, a desconcentração de poder afeta também as tradições e estruturas políticas. Testemunhamos uma série inédita e consistente de novas iniciativas político-diplomáticas, que, a seu modo e com diferentes graus de contestação e transação em relação à ordem vigente, vão modificando as teias de relações entre os Estados, os organismos internacionais e os atores não estatais. Os países em desenvolvimento demonstram grande capacidade de articulação e crescente capacidade de formulação de agendas e novos conceitos.

Se nos ativermos ao exemplo do Brasil, o fenômeno tem inúmeras ilustrações, a começar por nossa região, com a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e, posteriormente, da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Com o mesmo espírito inovador, o Brasil esteve na vanguarda do lançamento do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas)[188] e da passagem do Brics de "um acrônimo esperto a fórum influente" (SILVA *in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 101), bem como na articulação das Cúpulas da América do Sul com os Países Árabes (Aspa) e com a África (ASA). No plano multilateral, ademais de intensificar as pressões pela Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil, com o concurso da Argentina, da África do Sul, da Índia e da China, estruturou o

187 Ilustrativa do cenário de desconcentração de poder é a seguinte recomendação do colunista do *Financial Times* Martin Wolf: "[...] chegou a hora de que as potências vigentes reconheçam que não podem continuar dominando a cena global. Se persistirem no comando dessas instituições, as potências em ascensão vão, inevitavelmente, afastar-se inteiramente delas, para criar substitutas que possam controlar." (Europa não deveria controlar o FMI. *Valor Econômico*, São Paulo, 25 maio 2011)

188 Visentini (*in* PIMENTEL (Org.), 2012 p. 200) realça as várias dimensões do Ibas: "Além de interagir para formar novos paradigmas de governança global (multilateral), um novo equilíbrio de poder no mundo (multipolar) e de buscar construir um entorno regional seguro e estável no sul de cada um dos continentes, o Ibas se apresenta como um agrupamento capaz de forjar instrumentos para articular as relações entre seus espaços regionais."

G20 na OMC, movimento essencial para reequilibrar os termos das negociações da Rodada Doha (DAMICO *in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 276). Nesse rol, não poderia faltar menção à Declaração de Teerã, de maio de 2010, esforço pelo qual o Brasil e a Turquia obtiveram do Irã concessões no dossiê nuclear que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e a Alemanha (o chamado "P5+1") não haviam tido capacidade ou legitimidade para extrair por meios diplomáticos (AMORIM, 2010b)[189]. Mostras de que o ímpeto e a criatividade se sustentam no tempo são a proposição do conceito de "responsabilidade ao proteger", pela Presidenta Dilma Rousseff, no discurso de abertura do debate geral da 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU (setembro de 2011), e o lançamento da discussão, no âmbito da OMC, sobre os efeitos das taxas de câmbio nos fluxos comerciais (PATRIOTA, 2012b)[190].

Além do Brasil, outras potências emergentes (ou reemergentes, como China e Rússia) e também outros países usualmente considerados de menor expressão no cenário internacional têm procurado – e conseguido – formar novas parcerias e configurar novas associações, em suas respectivas regiões e fora delas. A China reforça seus laços econômico-comerciais e políticos com nossa região[191], assim como com a África[192], ao mesmo tempo em que, com a Rússia, cria a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), que aglutina também Estados

189 Cf. Badie, 2011, p. 87.

190 Antonio Jorge Ramalho (*in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 89) refere-se à abstenção do Brasil, na companhia de China, Índia e Rússia (junto com a Alemanha), na votação da Resolução 1.973 do CSNU, sobre a zona de exclusão aérea na Líbia. Para ele, "[e]ssa posição, de par com os arranjos feitos por ocasião da mudança do Diretor-Gerente do FMI, sinalizou para os países mais avançados a intenção dos emergentes de participar mais ativamente no processo decisório das principais organizações internacionais".

191 "No período 2005-2011, as taxas de crescimento das exportações da China para a América Latina e o Caribe e de suas importações oriundas da região excederam significativamente às das suas exportações e importações totais." (CEPAL, 2012. p. 26).

192 "Em novembro de 2006, a imprensa internacional deu grande relevo à realização, em Pequim, [...] de uma reunião de cúpula do Presidente Hu Jintao com os Chefes de Estado ou de Governo de 48 países africanos. Era o maior conclave internacional jamais realizado pela República Popular da China [...]. O que não foi deixado claro no noticiário da mídia é que não se tratava de uma iniciativa diplomática isolada, tomada oportunisticamente em função de cálculos governamentais. Tratava-se, na verdade, da segunda sessão plenária do Focac (*Forum on China – Africa Cooperation*), estabelecido em 2000 em uma outra cúpula em Pequim" (OLIVEIRA *in* II CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL (II CNEPI), 2011, p. 13).

da Ásia Central ex-soviética (VISENTINI, 2012, p. 194-196). Moscou busca rearticular o espaço da Comunidade Econômica Independente, além de estreitar relações com o Brics. Na América Latina e Caribe, a Venezuela, por intermédio da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba) e de suas irradiações Petrocaribe e Telesur, amplifica o volume de suas queixas e reivindicações contra o "Império"; simultaneamente, México, Colômbia, Chile e Peru, entre outros, estabelecem a Aliança para o Pacífico. Essa proliferação de inovações e experimentos diplomáticos no Sul (geopolítico) é, a um tempo, indício da desconcentração do poder e catalisador de sucessivas ondas de sua difusão no nível mundial[193].

Aqui chegamos talvez ao ponto central da análise sobre o sistema internacional contemporâneo – e que tem implicações diretas sobre os rumos e resultados da reforma da Unesco. Como esclarece Fonseca Jr. (2012), para a definição da natureza da ordem internacional, mais importante do que saber se tal ordem se organiza em polos (ou o número de polos) é avaliar o grau de competição entre eles (FONSECA JR. *in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 25). Nessa indagação, a multiplicidade de diagnósticos e opiniões rivaliza com a variedade de adjetivos com que se procura qualificar o sistema internacional deste começo de século. Foge aos limites deste trabalho aprofundar a revisão desses diagnósticos e opiniões. Em uma perspectiva simplificada, poderíamos concentrar a análise no comportamento aparente, de um lado, das potências "tradicionais" e, de outro, das potências "emergentes", em relação à turbulenta transição em andamento[194].

Uma possível chave para a descrição do comportamento das potências tradicionais seria a da defesa dos "interesses estabelecidos"

193 Traub (2007, p. 402) capta as possíveis consequências dessa proliferação de iniciativas para o sistema multilateral onusiano com as seguintes palavras: "A ONU outrora ocupou uma posição solitária e majestática no firmamento dos órgãos multilaterais, mas já não tem sido assim há uma década ou mais." Nesse sentido, João Pontes Nogueira (*in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 290) indaga-se se o "multilateralismo sobreviverá à multipolaridade" (Os BRICS e as mudanças na ordem internacional.

194 A ilustrar a complexidade do cenário internacional vigente, potências "emergentes" podem desempenhar, em alguns tabuleiros, o papel de "interesses estabelecidos". Seria o caso, por exemplo, da China quando se trata da reforma do Conselho de Segurança.

contra a ascensão de novos contendores na arena política mundial, sobretudo nos temas relacionados à paz e à segurança internacionais em sentido mais estrito[195].

Para enfrentar ou frear o relativo declínio material e ideológico, aquelas potências recorreriam a estratégias que Bertrand Badie (2011, p. 120 e 132) adjetiva de "oligárquicas", sob a forma de "diplomacia de clube", que encontrou sua expressão máxima no G7. Sob o argumento de que o multilateralismo universalista não disporia da eficiência necessária diante dos desafios de um mundo que se move no ritmo das comunicações instantâneas e ininterruptas, as potências tradicionais multiplicam os arranjos e as coalizões *ad hoc* (TRAUB, 2007, p. 400). Como ilustração do sentido estratégico desse modo de proceder, Zaki Laïdi (2012, p. 350), na análise que faz da política externa do governo Barack Obama, diz que não seria descabido pensar que

> Washington considere, no longo prazo, enfraquecer a OMC, em benefício de duas grandes zonas de livre-comércio: uma com a Europa; outra com os países do Pacífico, com a ideia de forçar os grandes países emergentes como China, Índia e Brasil a se juntarem a elas.

Em movimento paralelo, os interesses estabelecidos buscariam repassar aos emergentes "responsabilidades" maiores pela gestão da ordem internacional, em geral sob a forma de custos acrescidos, sem a contrapartida da repartição do poder[196]. A estratégia é particularmente evidente nas negociações da Rodada Doha (DAMICO, 2012, p. 276). A tática dos países desenvolvidos, com o propósito de colocar os emergentes na defensiva, seria insistir em que mudanças propostas

195 Celso Amorim (2010b, p. 224), ao traçar um panorama da política externa brasileira no Governo do Presidente Lula, ainda na condição de seu Chanceler, aponta essa "reserva de mercado" como uma das possíveis explicações para a rejeição de algumas potências à Declaração de Teerã: "alguns dos P-5 podem não ter apreciado ver duas nações emergentes como Brasil e Turquia desempenhando função essencial em uma questão crucial relacionada à paz e segurança no Oriente Médio, especialmente em uma questão em que eles próprios haviam falhado."

196 Laïdi (2012, p. 351) resume a visão de Washington: "Como os ganhos provenientes da globalização são hoje mais repartidos, os Estados Unidos, ao alimentarem o sentimento de que os emergentes não jogam plenamente o jogo da reciprocidade, inquietam-se abertamente".

se façam acompanhar de contribuições adicionais (e desproporcionais) para a sustentação dos próprios regimes (DAMICO, 2012, p. 271, 276 e 279).

As reações das potências tradicionais a uma transição complexa e instável, como descrevemos acima, dão também todo o sentido à alegoria de Bertrand Badie (2011, p. 16): "toda aristocracia cambaleante suscita um terceiro-Estado ambicioso, mas também uma plebe insuflada à revolta, e mesmo à violência, ao ponto de às vezes buscar desestabilizar, a partir da periferia, uma ordem internacional mais frágil do que nunca". Resta saber se o "terceiro-Estado ambicioso" – os emergentes – reagirá pela contestação à ordem ou pela transação com os interesses estabelecidos.

No seminário "O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional", promovido pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) em dezembro de 2011, diplomatas, acadêmicos, jornalistas, empresários apresentaram suas visões sobre o comportamento do Brics. Não obstante as nuances e, em alguns casos, as divergências de opinião, a avaliação majoritária aponta para um conjunto de países cujas demandas de reforma seriam mais "conservadoras" que "revolucionárias" ou que, para usar a categoria de Andrew Hurrell, prefeririam o *soft balancing* ao desafio direto (FONSECA JR., 2012, p. 22; BADIE, 2011, p. 217).

Nas palavras de um dos participantes do seminário, o professor Antonio Jorge Ramalho (2012, p. 97), "[t]rata-se de buscar uma mudança na ordem, mais do que uma mudança da ordem internacional"[197]. A posição dos emergentes se explicaria, em parte, pelos aparentes ganhos que a atual "ordem" lhes tem oferecido do ponto de vista econômico. Dessa perspectiva, mudanças "revolucionárias" no sistema poderiam vir em prejuízo do processo de ascensão "lenta, segura e

197 Ramalho (2012, p. 97) agrega que "[e]sse conservadorismo nos meios não obscurece nem retira relevância das propostas de melhorias incrementais na substância da ordem vigente, pela via da inclusão de grandes parcelas de suas populações".

gradual", e, ao menos no curto prazo, a estabilidade constituiria provavelmente um valor mais elevado do que a justiça.

O gradualismo dos emergentes seria igualmente consentâneo com o fim das "utopias totais", ao qual corresponde uma crescente busca por resultados parciais e ganhos incrementais (FONSECA JR., 2008, p. 293). Na vertente política, por exemplo, a proposta brasileira relativa à "responsabilidade ao proteger" não pretende revogar a "responsabilidade de proteger", mas, sim, discipliná-la para coibir abusos e infrações aos princípios e normas do direito internacional.

Essa tendência ao compromisso por parte dos emergentes não significa, todavia, que tenham renunciado a introduzir suas visões e perspectivas em nome de uma adesão acrítica ao *status quo*. Como indica Zakaria (2011, p. 38), as potências ascendentes, diante da opção de integrar-se à ordem ocidental ou rejeitá-la, têm preferido a integração à ordem ocidental, mas sob suas próprias condições[198].

Qual ordem se pode esperar do encontro das forças e visões de mundo entre potências tradicionais e emergentes, com base nos fatos estilizados nos parágrafos anteriores? Em particular, que consequências podemos antecipar para o sistema multilateral? O resultado mais provável do encontro entre diferentes visões de mundo das potências tradicionais e dos emergentes é, como pondera Fonseca Jr. (2008, p. 295-296), uma situação de ambiguidade entre o cenário "virtuoso" (combinação de soluções consensuais sobre os problemas de curto prazo com o "engajamento das Potências para encaminhar os de longo prazo"; multipolaridade "benigna", com "reflexos positivos sobre o fortalecimento das instituições multilaterais") e o cenário "vicioso" ("os problemas de curto prazo aumentariam a carga de conflitos, os

198 "Os emergentes partilham a mesma aposta sobre a globalização, a mesma vontade de usá-la como instrumento de transformação de sua estrutura social interna e como um meio de conquista (ou reconquista) de sua posição internacional, o mesmo esforço de emancipação em relação a um passado de alienação. Eles misturam assim, de maneira original e muito dinâmica, uma militância globalista com um neonacionalismo destinado em parte a ocultar ou ultrapassar as desigualdades sociais que os importunam. [...] Os emergentes se integram, encontrando ou incentivando, ao mesmo tempo, novas trilhas" (BADIE, 2011, p. 212). Cf. Lima e Castelan (2012, p. 177).

de longo prazo seriam colocados em segundo plano"; multipolaridade "maligna"; enfraquecimento do multilateralismo).

A arbitragem entre um cenário e outro – provavelmente segmentada por assunto e por grupo de países "relevantes" – e sobre o grau de multilateralidade da multipolaridade será função da disposição de ambas as partes para um compromisso em torno da velocidade, da extensão e da profundidade das mudanças na ordem vigente. Parece certo, porém, que, se o multilateralismo resistir às pressões centrífugas – dos países desenvolvidos, sob a alegação da falta de eficiência; dos países emergentes, críticos da falta de legitimidade – e vier a ser a superestrutura política da multipolaridade, será menos assemelhado à visão utópica globalista (nas versões liberal e altermundialista), de autoridade supranacional, e mais próximo a um foro de cooperação respeitoso da soberania e do pluralismo[199].

1.4.2 Reflexos e iluminações do sistema internacional na Unesco

As áreas cobertas pela atuação da Unesco também testemunham uma dispersão de poder em nível mundial. As estatísticas sobre o volume de recursos dedicados a pesquisa e desenvolvimento (P&D), o número de pesquisadores e a produção de artigos científicos indexados revelam que as posições relativas dos países têm-se alterado de forma significativa nos últimos anos. De acordo com dados compilados por Hollanders e Soete, a participação dos países em desenvolvimento, no total mundial de verbas governamentais para P&D, cresceu de 17,3%, em 2002, para 23,8%, em 2007 (HOLLANDERS; SOETE *in* UNESCO, 2010, p. 3). O percentual correspondente aos países desenvolvidos caiu de 82,6% para 76,2% em igual período. Em número de pesquisadores, os países em desenvolvimento passaram a responder por quase 40%

199 "Apesar de amplo, o declínio nos custos de transporte e comunicações não anulou a geografia. A atividade econômica, social e política permanece organizada sobre a base das preferências, necessidades e trajetórias históricas que variam em diferentes partes do mundo" (RODRIK, 2012). Cf. Nogueira (2012, p. 289-290).

do total mundial no quinquênio, enquanto os países desenvolvidos viram sua fração cair de 69,7% para cerca de 60% (HOLLANDERS; SOETE *in* UNESCO, 2010, p. 8). Da mesma forma, os países em desenvolvimento passaram a ser responsáveis por uma fatia maior dos artigos científicos indexados internacionalmente: de 21,2% em 2002, passaram a 32,4% em 2008. Em termos absolutos, o número de artigos científicos indexados dos países em desenvolvimento cresceu 105,9% naquele período; para os países desenvolvidos, o aumento foi de 20% (HOLLANDERS; SOETE *in* UNESCO, 2010, p. 10)[200].

Em paralelo ao movimento das empresas transnacionais dos países desenvolvidos, que descentralizam seus centros de pesquisa e inovação, as empresas das economias emergentes têm adquirido grandes companhias em países de industrialização avançada, com a correspondente absorção do capital de conhecimento. Com isso, estaria havendo uma rápida mudança na distribuição global do esforço de P&D. Em 1990, explicam Hollanders e Soete, mais de 95% de P&D eram conduzidos pelos países desenvolvidos; apenas sete países da OCDE respondiam por 92% do total mundial. "Em 2002, os países desenvolvidos eram responsáveis por menos de 83% do total e, em 2007, por 76%" (HOLLANDERS; SOETE in UNESCO, 2010, p. 5).

Esse conjunto de cifras permite à Diretora-Geral da Unesco afirmar, no prefácio ao mais recente relatório da Organização sobre o estado mundial da ciência (2010), que

> a distribuição dos esforços de pesquisa e desenvolvimento (P&D) entre Norte e Sul tem-se alterado com o advento de novos atores na economia global. Um mundo bipolar no qual ciência e tecnologia (C&T) eram dominados pela Tríade composta de União Europeia, Japão e EUA está gradualmente cedendo passo a um mundo multipolar, com

200 No caso do Brasil, o aumento – de 110,6% – superou a média dos países em desenvolvimento e foi superior ao da Coreia do Sul (92%) e da Índia (91,7%). A China aumentou em 174,7% o número de seus artigos científicos indexados. O maior crescimento, no entanto, coube ao Irã, 418,3% (HOLLANDERS; SOETE *in* UNESCO, 2010, p. 10). Com 35 mil artigos científicos em 2011, o Brasil ocupou a 13ª posição mundial no número de publicações (MORAES, 2012).

> um número crescente de nódulos públicos e privados de pesquisa que se espraiam pelo Norte e pelo Sul. (BOKOVA *in* UNESCO, 2010, p. xvii)

Não obstante a marcada concentração da economia da cultura nas mãos dos países desenvolvidos, que ainda dominam a produção e a exportação de conteúdo[201], o Relatório Mundial da Unesco sobre a Diversidade Cultural observa que, "em termos gerais, tem havido uma demanda crescente por produtos culturais originários do mundo em desenvolvimento ou, em alguns casos, uma hibridização desses produtos com aqueles oriundos do mundo desenvolvido" (UNESCO, 2009b, p. 269). A mesma fonte ressalta a transformação em curso no cenário midiático mundial, em que alguns países em desenvolvimento estariam passando à condição de exportadores de equipamentos culturais e de produtos de comunicação, bem como de produtores de conteúdo[202].

Álvarez (2006, p. 44) nota que "[a] Televisa mexicana se autoproclama a maior exportadora de programas de TV do mundo, e a Globo brasileira responde por exportações de novelas para mais de cem países". A maior rede de TV do mundo, segundo a mesma autora, seria a *Zee TV*, da Índia, com alcance na Ásia, Europa, Estados Unidos e África (ÁLVAREZ, (2006, p. 44).

Agências de notícia como a chinesa Xinhua e redes de televisão como Al-Jazeera e Telesur vão também contribuindo para diversificar o panorama mundial da comunicação[203]. Segundo o ex-Diretor-Geral-Adjunto para Comunicação e Informação da Unesco Janis Karklins,

201 "Por exemplo, a participação da África no comércio mundial de produtos criativos continua a ser marginal – menos de 1% das exportações mundiais – apesar de haver abundância de talentos nesse continente". (UNESCO, 2009c, p. 18)

202 Entre 1996 e 2005, as exportações de equipamentos culturais e de comunicação pelos países em desenvolvimento teriam crescido de US$ 51 bilhões para US$ 274 bilhões (UNESCO, 2009b, p. 133). "Além disso, o crescimento das exportações de produtos relacionados com a comunicação, oriundas de países recentemente industrializados, a aparição de novos centros midiáticos regionais, a importância mundial do setor audiovisual latino-americano (telenovelas) e a expansão das redes de informação pan-regionais e internacionais são os sinais visíveis de uma "globalização pela base", que faculta novas possibilidades de expressão a vozes alternativas (minorias, comunidades indígenas, diásporas ou grupos de interesses particulares)". (UNESCO, 2019c, p. 19)

203 A promoção da diversidade de perspectivas e o reconhecimento da diversidade entre povos e sociedades fazem parte do código de ética da Al-Jazeera, com quem a Telesur assinou, em 2006, acordo de cooperação para compartilhar conteúdos e intercambiar experiências. (UNESCO, 2009b, p. 134)

os fluxos de informação têm-se alterado; ainda estaríamos longe do ideal, mas seria impreciso dizer que a informação esteja fluindo em apenas uma direção (Norte-Sul)[204].

Novos fluxos também se vão consolidando no que tange à formação acadêmica de estudantes universitários. Apesar da precariedade das estatísticas, os dados mostram que, ao lado da preeminência dos fluxos Sul-Norte e Norte-Norte, "um conjunto muito mais diversificado de destinações está emergindo: África do Sul, Rússia, Ucrânia, Malásia e Jordânia também se tornaram destinos atraentes para mão de obra altamente qualificada" (HOLLANDERS; SOETE *in* UNESCO, 2010, p. 7). Em 2009, 220 mil estudantes estrangeiros se inscreveram em cursos nas universidades chinesas. A China teria a expectativa de mais que dobrar essa cifra para o ano de 2020 (NYE JR., 2011a, p. 88)[205].

De consequências ainda incompletamente decifradas para os terrenos da ciência, da cultura, da educação e da comunicação é a dispersão do acesso à internet. Também aqui as posições relativas se vão modificando na direção de maior participação dos países em desenvolvimento. Conforme dados da União Internacional das Telecomunicações (UIT), entre 2006 e 2011, os usuários dos países em desenvolvimento passaram de 44% a 62% do total mundial. A China sozinha responde por 25% do total de usuários no mundo (UIT, 2011). Para Hollanders e Soete (2010, p. 14), "a rápida difusão da Internet para o Sul é uma das novas tendências mais promissoras deste milênio, visto que é provável que infunda uma maior convergência no acesso a C&T [ciência e tecnologia] ao longo do tempo".

A Avaliação Externa Independente descreve a "arquitetura global" vigente como "um mundo multipolar de poder descentralizado e

204 Entrevista em 15 de novembro de 2012.

205 Os Estados Unidos acolheriam 750 mil estudantes estrangeiros por ano. (NYE JR., 2011a, p. 94)

regionalizado"[206]. Esse reconhecimento às novas realidades internacionais transparece, igualmente, no discurso da Diretora-Geral a respeito da próxima Estratégia de Médio Prazo da Unesco:

> O avanço da Internet, *a emergência de novas potências econômicas*, a emergência dos países de renda média, *a nova cooperação Sul-Sul* – todos esses fenômenos chacoalham nossos modos de pensar, nossa maneira de agir, a uma velocidade inédita. (BOKOVA, 2012b, p. 1) (grifo nosso)[207]

Números recentes indicam que a estratégia do Secretariado de dedicar crescente atenção à coleta de fundos junto aos países em desenvolvimento[208] baseia-se em uma avaliação dos fatos. Dos mais de US$ 75 milhões depositados no Fundo de Emergência criado por Irina Bokova em novembro de 2011, apenas pouco mais de US$ 50 mil são provenientes de países desenvolvidos (nenhum deles integrante do G7)[209]. Sob a rubrica de fundos fiduciários (extraorçamentários) nos anos de 2010 e 2011, países como Brasil, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Iraque e Nigéria aportaram mais recursos à Organização do que tradicionais "doadores", como Alemanha, Canadá, Noruega ou Finlândia. O Brasil, com cerca de US$ 76 milhões, foi o Estado-Membro que mais injetou recursos na Unesco sob aquela modalidade no biênio 2010-2011. Em 2012, mantivemos a primeira posição, com montante da ordem de US$ 43,7 milhões[210].

Empresas e fundações de países em desenvolvimento também passam a ocupar lugar de destaque por meio de contribuições

206 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 9.

207 Cf. documento 190EX/19 – Parte I, p. 4.

208 "A Unesco, por meio de sua rede de unidades descentralizadas e das Comissões Nacionais, ampliará seus contatos com companhias privadas de diferentes tamanhos em todas as regiões do mundo, bem como *explorará oportunidades associadas com o dinamismo dos países emergentes de renda média*". (Documento 190EX/INF. 7, p. 2, grifo nosso).

209 *Status of Regular Budget contributions, voluntary advances to the Working Capital Fund and Contributions to the Multi-Donor Emergency Fund as of 7 November 2012*.

210 Nos dois biênios, o segundo maior provedor de recursos por meio de fundos fiduciários foi o Japão (US$ 50,2 milhões e US$ 6,8 milhões, respectivamente). (*Vide* documento 190EX/INF. 7, p. 13-14)

extraorçamentárias à Organização. Nos anos de 2010 e 2011, Petrobras (US$ 2,8 milhões), Fundação Vale (US$ 2,6 milhões) e Autoridade de Abu Dhabi para o Patrimônio Cultural (US$ 1,6 milhão) foram os três maiores contribuintes privados da Unesco, à frente, por exemplo, de Microsoft (US$ 125 mil), BASF (US$ 1,3 milhão), Fundação L'Oréal (US$ 882 mil) e Procter&Gamble (US$ 820 mil). Em 2012, o fenômeno se repete, cabendo, dessa vez, a uma empresa (CHIC Group Global: US$ 2 milhões) e a uma equipe de futebol (Shenzen Ruby Football Club: US$ 1 milhão) chineses os dois primeiros postos[211].

Parece claro que a situação de ascendência de novos polos ou forças no sistema internacional ecoa na Unesco. A questão fundamental é saber em que medida a participação reforçada dos países em desenvolvimento (via recursos públicos ou aportes não estatais) no financiamento da Agência será traduzida em benefícios programáticos nos temas de interesse daqueles países e na criação de espaços multilaterais de colaboração e solução de conflitos. A correlação entre a afirmação dos emergentes e a resistência dos interesses estabelecidos ganha, nesse contexto, contornos concretos na definição dos rumos da Organização pelos próximos anos e décadas.

À semelhança da transição mais ampla em curso no sistema internacional, não há nenhum determinismo a guiar a reforma da Unesco na direção do aprofundamento e da consolidação das novas realidades de poder entre os países. A corrente disjunção entre *ordem* e *poder* pode, no âmbito da Unesco, redundar em diversas opções, algumas delas com a consequência de distanciar ainda mais a esfera multilateral e as novas correlações de poder.

Não se pode dar por descartada a hipótese de que a atual reforma da Unesco venha a constituir, no final, apenas uma reiteração de modelos passados, que serviram para satisfazer demandas de países ocidentais, com vistas a acantonar a dimensão reflexiva e crítica, em

211 Documento 190EX/INF. 7, p. 6-7.

proveito de uma Unesco "enxuta", "pragmática" e "presente no terreno". Nessa ordem de ideias, chama a atenção a similaridade entre, de um lado, muitas linhas de ação sugeridas pela Avaliação Externa Independente e encampadas pelo Secretariado (em alguns casos, com a chancela dos Estados-Membros) e, de outro, o ideário de vários países ocidentais, como os Estados Unidos[212] e o Reino Unido.

É preciso reconhecer, ainda, que não se pode afastar por completo o cenário em que preferências temáticas dos países desenvolvidos adquiram uma sobrerrepresentação na agenda da Unesco, não obstante a desconcentração de poder no plano mundial. Tal resultado adviria do fato de que os países desenvolvidos continuam a ser os maiores contribuintes para o orçamento e podem, portanto, exercer enorme pressão financeira sobre os destinos da Organização. É verdade que foram os países em desenvolvimento os principais financiadores do Fundo de Emergência, em sinal de maior protagonismo, no financiamento de um organismo multilateral, de países tradicionalmente considerados destino – e não fonte – da "ajuda internacional". Por outro lado, é preciso admitir que vulnerabilidades domésticas, apesar de significativamente diminuídas em alguns casos, ainda lhes limitam as possibilidades de patrocinarem um "resgate" mais amplo da Unesco e de uma consequente diminuição dos efeitos dissuasórios das ameaças ou punições de caráter financeiro. O episódio que envolve, em nossos dias, os Estados Unidos é exemplo cabal do funcionamento desse mecanismo[213].

Uma terceira hipótese para o desenlace da reforma da Unesco, acelerada por um contexto de graves restrições financeiras, é uma paulatina perda de relevância da Organização aos olhos de seus Estados-Membros, que optariam por criar ou reforçar mecanismos bilaterais,

212 Em maio de 2011, a então Secretária de Estado Hillary Clinton, em evento na Unesco, instou os Estados-Membros a "avaliar seriamente como a Unesco pode ser ainda melhor: O que pode ser feito de maneira mais eficiente? O que não precisa mais ser feito? Como encontramos novos caminhos para a cooperação entre instituições internacionais, com países, com ONGs, com o setor privado?" (CLINTON, 2011).

213 A situação não se limita à Unesco. David Legge analisa como, mediante o condicionamento das contribuições orçamentárias e extraorçamentárias, "países ricos grandes [...] têm buscado controlar a agenda da OMS [Organização Mundial de Saúde]" (LEGGE, 2012, p. 1).

regionais ou plurilaterais para estabelecer arranjos que, hoje, são coordenados ou incentivados pela moldura multilateral[214]. A deriva oligárquica mencionada por Badie (2011, p. 16) prevaleceria nesse cenário. A responsabilidade recairia tanto nos ombros dos países desenvolvidos, que criticam a ineficiência da Unesco, quanto nos dos países em desenvolvimento, que rogam por maior participação no sistema multilateral. Ganharia força a incerteza sobre se o multilateralismo será a superestrutura política da multipolaridade (NOGUEIRA, 2012, p. 290).

A prevalência de uma ou outra hipótese (ou o grau de combinação entre elas) dependerá de escolhas políticas e de investimento de capital diplomático, à luz de interesses estratégicos mais amplos. O fato de que os países em desenvolvimento estejam, em geral, em melhores condições hoje que na década de 1980, quando o governo Reagan usou a retirada dos Estados Unidos da Unesco como demonstração do que poderia acontecer aos recalcitrantes, é indício de que existe importante espaço político para uma reforma que produza resultados mais equilibrados.

Outras evoluções da realidade internacional que apontariam para a conveniência da preservação da Unesco são a crescente relevância dos temas tratados em seu âmbito, no contexto de uma diplomacia multilateral dos temas sociais e da Era da Informação ou do Conhecimento (RAMALHO, 2012, p. 89-90), e a cada vez mais visível afirmação de paradigmas identitários nas relações entre países e regiões (PATRIOTA, 2012b)[215]. Essas circunstâncias não garantem, por si sós, que a Unesco se manterá relevante no curso da atual transição no

214 Não é demasiado lembrar que a Unesco marcha para o quarto biênio consecutivo de crescimento nominal zero para seu orçamento. "A AEI [Avaliação Externa Independente] não avaliou o financiamento da Unesco, nem isso foi parte de seu mandato. No entanto, é importante reconhecer que constrangimentos em matéria de recursos e as decisões de alocação pelos doadores têm consequências e que, se elas forem suficientemente severas, devem afetar a capacidade da Unesco para posicionar-se diante dos desafios do século XXI." (documento 185EX/18 Add., p. 9)

215 "A busca de símbolos de substituição tem elevado as religiões e também outras facetas da cultura e da identidade ao centro dos combates internacionais, a tal ponto que alguns, tomando a causa pela consequência, têm falado em 'choque de civilizações.'" (BADIE, 2011, p. 91)

sistema internacional, mas constituem importantes indicadores sobre a necessidade de instâncias de diálogo e cooperação – como aquelas oferecidas pela Organização – para ampliar os benefícios da interdependência e reduzir seus custos.

1.4.3 Espaço político para a diplomacia brasileira

"A Unesco se encontra hoje em um momento crítico de sua história. Nós estamos em uma encruzilhada". Foi com essas palavras que a Diretora-Geral Irina Bokova caracterizou a situação da Unesco, durante o encerramento da 36ª sessão da Conferência Geral, em 10 de novembro de 2011, poucos dias após a suspensão das contribuições dos Estados Unidos (BOKOVA, 2011b, p. 4). De fato, a intersecção de reforma, dificuldades financeiras decorrentes da ação norte-americana e incertezas de um sistema internacional competitivo confere força explicativa máxima à metáfora da encruzilhada.

Aplicável também aos Estados-Membros da Unesco, tal metáfora leva à seguinte pergunta: por qual caminho, entre os vários que se lhe oferecem, deveria o Brasil enveredar? Em termos simplificados, três seriam as respostas possíveis: i) redução do perfil do país; ii) manutenção do *status quo*; e iii) reforço do engajamento com a Organização. Ao optar-se por uma das três, é preciso ter presente que, pelo peso do Brasil no cenário internacional e no interior da Unesco, os sinais que o país emitir terão, muito provavelmente, significativa influência na apreciação e na atuação de terceiros países.

A resposta brasileira deve, sobretudo, levar em consideração o estoque de "capital político" investido pelo país e a necessidade de "investimentos" adicionais para a obtenção de um determinado resultado. No que tange ao primeiro aspecto, sobressaem os fatos que destacamos na Introdução em termos da vinculação do Brasil desde a primeira hora com a Organização, de participação de relevo no seu financiamento regular e extraorçamentário, de nosso intenso

envolvimento com sua governança, elementos aos quais a visita da Presidenta Dilma Rousseff em 2011 deu ainda maiores peso e ressonância.

Quanto aos "investimentos" necessários da parte do Brasil, a avaliação sobre a resposta mais adequada à realidade presente da Unesco deve atentar, de um lado, para a capacidade contributiva do país e, de outro, para as perspectivas da Organização. As cifras apresentadas nas páginas precedentes indicam, no caso brasileiro, uma considerável disponibilidade de recursos financeiros – de fontes públicas e privadas – para o relacionamento com a Unesco. Como vimos, o Brasil tem sido, pelo menos desde 2010, a principal fonte estatal de recursos extraorçamentários da Organização, com quase US$ 140 milhões depositados em fundos fiduciários para execução de projetos de cooperação no país[216]. No mesmo período, empresas e fundações brasileiras ocuparam lugar de destaque entre contribuintes privados da Unesco, direcionando-lhe mais de US$ 6 milhões, ou seja, mais de 20% do total auferido dessas fontes[217].

O cálculo do Brasil deve ponderar igualmente os recursos "intelectuais" passíveis de mobilização para fins de cooperação internacional nas áreas de competência da Unesco, em um país que tem servido como exemplo de conjunção de crescimento econômico, inclusão social e democracia. Nessa ordem de ideias, seria relevante contabilizar o potencial de cooperação, nos mais variados domínios do conhecimento e da cultura, de um país que decidiu enviar, até 2014, mais de 100 mil estudantes e pesquisadores para aperfeiçoamento nos melhores centros de pesquisa e universidades do mundo (ROUSSEFF, 2011a); que multiplicou por dez o orçamento de seu Ministério da Cultura nos últimos dez anos, atingindo a cifra de R$ 5 bilhões anuais[218]; que destinará à educação e à saúde 75% das receitas dos *royalties* da exploração do petróleo da camada de pré-sal (NUBLAT; SCHREIBER,

216 *Vide* documento 190EX/INF. 7, p. 13-14.

217 *Vide* documento 190EX/INF. 7, p. 6-7.

218 Comunicação da Embaixada do Brasil em Paris.

2012); e que abrigará, em 2014 e 2016, os dois maiores eventos esportivos do mundo.

Trata-se, a toda evidência, de capacidade contributiva muito superior, por exemplo, àquela de que dispunha o Brasil – afetado pela crise da dívida – quando da retirada norte-americana da Unesco nos anos 1980, para recorrermos a uma comparação intertemporal ilustrativa.

Na discussão das perspectivas da Organização ou da expectativa de retorno do "investimento" brasileiro, cumpre remeter-se tanto ao valor dos temas e ações da Unesco quanto a sua sustentabilidade no médio e no longo prazo. O capítulo 3 explora em maior profundidade a primeira questão. Sobre a segunda, uma análise consequente não deve subestimar as incertezas e os riscos no horizonte da Unesco, frutos do cruzamento de dificuldades financeiras impostas pelo comportamento dos Estados Unidos com as interrogações derivadas da disjunção entre ordem e poder no sistema internacional contemporâneo. A possibilidade de que os cenários delineados acima se concretizem, em detrimento de um multilateralismo abrangente e eficaz, deveria ser um dos principais fatores na análise brasileira.

À tradicional defesa do multilateralismo pela diplomacia do Brasil, agrega-se hoje a perspectiva, exposta por Lima e Castelan (2012), de que "[n]a era da globalização do capitalismo e da interdependência dos mercados, o conflito em torno das regras e normas das organizações internacionais tende a se tornar o palco principal da transição em curso" (LIMA; CASTELAN *in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 177). Para países como o Brasil, que adquirem o *status* de atores internacionais incontornáveis ao mesmo tempo em que ainda enfrentam vulnerabilidades típicas de países em desenvolvimento (FONSECA JR., 2012, p. 23-24), a esfera multilateral adquire especial valor como antídoto contra "o conjunto de outros mecanismos (bilaterais, regionais ou mesmo unilaterais) pelos quais os Estados mais poderosos são capazes de defender seus interesses" (LIMA; HIRST, 2006,

p. 27). Se considerarmos que as matérias de que se ocupa a Unesco estão no núcleo da revolução científico-tecnológica que está pautando as novas hierarquias de poder, tornar-se-á ainda mais evidente a importância da preservação daquele espaço multilateral de diálogo, colaboração, formulação normativa e resolução de diferenças.

Nessas circunstâncias, as opções de redução do perfil do Brasil na Unesco e de manutenção do *status quo* de nossa participação teriam como possível consequência a perda de espaço político, que seria ocupado por outros países ou interesses privados, mais e mais desenvoltos em um sistema crescentemente competitivo, com agendas não necessariamente coincidentes com as prioridades ou preferências brasileiras. Quando o financiamento extraorçamentário torna-se indispensável para a manutenção da Organização, os parceiros mais dispostos a aportar recursos levam vantagem, por definição, sobre os demais no estabelecimento das prioridades e orientações estratégicas[219]. Tampouco se poderia descartar a hipótese de que aquelas duas opções, ao incentivarem a inércia, resultassem no enfraquecimento de um organismo multilateral com um considerável legado de realizações e cujos mandatos estão afinados com desafios centrais da nossa época e com prioridades em matéria de políticas públicas do Brasil.

Assim como os analistas não sabem ao certo aonde a transição do pós-Guerra Fria irá levar o sistema internacional, não há tampouco certeza sobre os contornos da Unesco ao final do atual processo de reforma. A imprecisão e a instabilidade, que parecem ser os traços mais distintivos do cenário internacional contemporâneo, não poupam a Organização. Dessa perspectiva, adquirem ainda maior importância as opções políticas e estratégicas escolhidas pelos atores mais influentes para moldar e conduzir aquela reforma.

---

219 "Como um dos resultados da crise financeira enfrentada pela Unesco, o volume total de fundos extraorçamentários deve provavelmente ultrapassar o volume de recursos do programa regular à disposição da Organização" (documento 190EX/INF. 8, p. 3). Tal previsão confirmou-se em 2012 – último ano para o qual se conta com dados completos –, quando os recursos extraorçamentários somaram US$ 391 milhões e aqueles arrecadados via contribuições compulsórias, US$ 353 milhões (*vide Facts and figures: UNESCO's response to the financial crisis*).

Por todas essas razões, diante da encruzilhada em que está a Unesco, o caminho recomendável (e viável) para o Brasil deveria ser o do engajamento reforçado, por meio de mecanismos e em áreas prioritárias que serão sugeridos e detalhados mais à frente. Ao incrementar sua atuação no âmbito da Organização, o Brasil deveria ter em mira as possibilidades oferecidas para a promoção de seu poder brando no plano internacional, com o duplo objetivo de fortalecer sua ação externa relativamente a determinados parceiros e regiões prioritários e de aumentar sua influência sobre a agenda multilateral.

Capítulo 2

O conceito de poder brando e sua aplicação ao caso brasileiro

Vimos, no capítulo anterior, que uma das reações dos Estados-Membros da Unesco à crise orçamentária provocada pelos Estados Unidos em fins de 2011 foi antecipar, para fevereiro de 2012, a 189ª sessão do Conselho Executivo. Em meio às deliberações sobre o "Mapa do Caminho" e outras respostas à situação da Organização, o Vice-Ministro da Educação da China assinou com a Diretora-Geral acordo sobre fundo fiduciário, no valor de US$ 8 milhões, para apoio ao desenvolvimento da educação na África[220]. O gesto chinês, especialmente bem-vindo nas atuais circunstâncias da Unesco, representava o cumprimento de promessa do Presidente Hu Jintao quando recebeu a visita de Irina Bokova em 2011[221].

Ao estabelecer seu primeiro fundo fiduciário com a Unesco para financiar atividades em países africanos, estaria a China implementando uma iniciativa para ampliar seu poder brando?

220 China signs Funds-in-Trust Agreement with Unesco to support Education Development in Africa, *UNESCOPRESS*, Paris, 2 mar.2012.

221 China's President pledges increased cooperation with UNESCO in developing countries. *UNESCOPRESS*, Paris, 11 ago.2011.

Em 2007, Hu Jintao defendeu, perante o Congresso do Partido Comunista Chinês (PCC), uma elevação dos investimentos do país em recursos de poder brando; em suas palavras, "um fator de crescente significância na competição pela força nacional geral" (NYE JR., 2011a, p. 88). Para d'Hooghe, "[...] os líderes da China querem que a China seja vista como um membro confiável e responsável da comunidade internacional, capaz e desejosa de contribuir ativamente para a paz mundial", mediante o incremento da cooperação multilateral, entre outros meios (D'HOOGHE *in* MELISSEN (Ed.), 2007, p. 93).

Cunhado em 1990 pelo professor Joseph Nye, o termo "poder brando" refere-se à "capacidade de afetar terceiros por meio de recursos de cooptação, tais como a conformação de agendas, persuasão e o exercício de atração positiva, com o objetivo de obter resultados pretendidos" (NYE JR., 2011a, p. 20). Contrasta com o "poder duro" (*hard power*, assentado sobre a coerção militar ou sobre o incentivo econômico) e decorre da atratividade que um país pode exercer pela riqueza de sua cultura, pela inspiração de seus valores e pela coerência de suas políticas (NYE JR., 2004, prefácio).

Para Parmar e Cox, o termo é novo; o conceito, não (PARMAR; COX (Eds.), 2010, Introdução, p. 2). De fato, a análise das formas ou aspectos não coercitivos do poder tem uma longa tradição na filosofia e na ciência política. Machiavelli (1995, p. 115) aconselhou o príncipe a combinar o "combate pelas leis" e o "combate pela força". Max Weber explicou que as relações de comando e subordinação de natureza política tendem a basear-se não somente em fundamentos materiais ou no hábito da obediência dos súditos, mas também em um fundamento específico de "legitimidade" (STOPPINO *in* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007, p. 746). Karl Marx tratou do elemento intelectual do poder ao falar da legitimação "ideológica" do capitalismo (GALLAROTTI, 2001, p. 14), ideia que se ramificou no conceito de hegemonia desenvolvido por Antonio Gramsci, como a "capacidade de gerar consentimento dos liderados" (LAMAZIÈRE, 1998, p. 28) ou

"a capacidade de direção intelectual e moral" que complementa o "domínio" (BELLIGNI *in* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007, p. 303). Na teoria das relações internacionais, o próprio Nye (2011a, p. 82) apontará, no contexto da insuspeita tradição realista, a referência ao "poder sobre a opinião", uma das três categorias do poder, segundo E. H. Carr.

Mais do que por pertencer a uma determinada linhagem de reflexões e teorias sobre os aspectos intangíveis do poder, o conceito de poder brando chama a atenção dos analistas pelo vigor com que transcendeu a "torre de marfim" da academia para instalar-se em jornais e revistas não especializadas e no discurso dos atores políticos (GALLAROTTI, 2011, p. 2)[222]. Joseph Nye justificou, em parte, a edição de seu livro *Soft Power: the means to success in world politics*, de 2004, como uma tentativa de contra-arrestar a banalização, "como mera influência da Coca-Cola, Hollywood, *blue jeans* e dinheiro", do conceito cujo termo cunhou (NYE JR., 2004, prefácio)[223].

No plano político[224], além das já mencionadas referências pelas autoridades chinesas, poderiam ser citados outros exemplos do uso do termo ou de seu correlato, *smart power*, igualmente de autoria do professor de Harvard. Ao ter seu nome confirmado pelo Senado norte-americano para a função de Secretária de Estado, Hillary Clinton preconizou o uso do *smart power* – a estratégia de combinação virtuosa entre *soft* e *hard power* – para promover os interesses dos Estados Unidos (CLINTON, 2009). Em agosto de 2012, o primeiro-ministro Dimitri Medvedev declarou que a Rússia deveria ter como uma de suas prioridades a promoção de seus interesses nacionais por meio do poder brando. Em sua visão, "países que detêm bastante 'poder

222 Cf. Parmar e Cox, 2010, p. 2.

223 Sobre o nível de popularização do conceito, o professor de Harvard relata que até música de *rock* usou o termo (NYE JR., 2006).

224 Segundo pesquisa da revista *Foreign Policy*, Joseph Nye seria o acadêmico mais influente sobre a política exterior norte-americana nos últimos vinte anos (Who Inhabits the Ivory Tower? *Foreign Policy*, Washington, jan.-fev. 2012, p. 92).

suave' atraem mais investimentos diretos e *know-how* tecnológico"[225]. A Coreia do Sul também estaria multiplicando suas "operações de poder brando", dirigidas tanto ao público em geral quanto ao acadêmico[226].

As autoridades brasileiras têm igualmente contribuído para a difusão do termo "poder brando". Para efeitos de ilustração, bastaria citar o uso do conceito por três Chanceleres brasileiros desde 2000[227]. Em linha complementar, são várias as referências pela imprensa nacional e internacional ao poder brando do Brasil, com claro sinal de distinção de uma excepcionalidade brasileira em comparação com países de porte e situação geográfica similares[228].

Uma possível explicação para a visibilidade do termo criado por Joseph Nye pode ser oferecida pelo elevado grau de competição por legitimidade e recursos simbólicos de poder no sistema internacional contemporâneo, em um "mundo em que os consensos de outras eras são cada vez mais questionados e os antigos formadores de opinião encontram dificuldade crescente para fazer prevalecer suas ideias" (PATRIOTA, 2011a). Novamente, o fenômeno da desconcentração de poder no plano mundial contribui para a compreensão daquilo que Nye (2004, p. 28) chama de "disputa contínua por legitimidade":

> Como o poder se diversifica e difunde, a legitimidade se torna ainda mais importante – porque é o único meio para apelar a todos os atores diferenciados na arena mundial. Hoje, nenhuma solução, por sensata que seja, é sustentável se for vista como ilegítima. Impô-la não trará resultados se for vista como o produto do poder e das preferências de

225 Comunicação da Embaixada do Brasil em Moscou. Uma das ferramentas-chave para alcançar aquele objetivo, segundo Medvedev, seria a cooperação cultural e educacional. No âmbito da Unesco, a realização da 36ª sessão do Comitê do Patrimônio Mundial em São Petersburgo (junho-julho/2012) poderia ser enquadrada na tentativa de projetar, via cooperação cultural, imagem positiva do país no exterior.

226 Le soft power sud coréen dopé par l'expansion de sa culture populaire à l'étranger. *Casus Belli – Geopolitique, Politique, Société*, 13 fev.2012.

227 Mensagem de fim de ano do Ministro de Estado das Relações Exteriores em dezembro de 2011; entrevista do então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim a Susan Glasser, da revista *Foreign Policy* ("The Soft Power"); Lafer (2000, p. 5).

228 *Vide* Rothkopf (2012).

> um só país, não importando quão poderoso seja dito país. (ZAKARIA, 2011, p. 41-42)[229]

Em nota similar, os crescentes apelo e eficácia do poder pela atração são atribuídos por Joseph Nye à "democratização" relacionada aos avanços tecnológicos da comunicação e da informação. A facilidade de participação de um maior número de atores no jogo político produziria, na visão daquele autor, a necessidade de que as lideranças, para que extraiam mais resultados de suas ações, dessem precedência ao poder "com os outros" – o poder brando –, em detrimento do poder "sobre os outros" – o poder duro (NYE JR., 2008, p. 143-144)[230].

2.1 O conceito de poder brando e sua crítica

Joseph Nye vem desenvolvendo o conceito de poder brando ao longo de mais de vinte anos, desde que o inseriu no livro *Bound to Lead: the changing nature of American power*, editado em 1990. A partir de então, escreveu pelo menos outras quatro obras – três acadêmicas e uma de ficção (*The Power Game*) – em torno do mesmo conceito. Seu mais recente livro sobre o tema (*The Future of Power*, de 2011), por conter uma versão do conceito enriquecida pela sucessão das críticas, servirá de base para a maior parte da descrição a ser feita nesta subseção.

Interessado em prover um conceito funcional para a ação política, Nye Jr. (2011a, p. 5) busca preliminarmente o significado da palavra "poder", que reconhece ser um "conceito controverso". Seu ponto de partida é a seguinte definição, retirada de dicionário: "a capacidade de fazer algo e, em situações sociais, afetar terceiros de modo a obter

229 "[...] a reforma da arquitetura institucional do sistema internacional e o apelo ao *soft power* têm sido constantes na literatura e nos discursos sobre a transição para a multipolaridade" (NOGUEIRA, 2012, p. 285, grifo nosso).

230 As consequências para as relações internacionais dessa "democratização", tributária de progressos tecnológicos, estão no centro da análise da "interdependência complexa", conceito que Nye e Robert Keohane examinaram em *Power and Interdependence*, nos anos 1970. (Vide, *e.g.*, Keohane; Nye Jr. (2012, prefácio à 4ª edição, p. xvii-xviii).

resultados desejados" (NYE JR., 2011a, p. 5). Nye reconhece a existência de vários fatores que podem afetar ou constranger aquela capacidade de obter resultados. Entre tais fatores, estariam forças sociais diretas e indiretas ou "estruturais". Nye prefere concentrar-se nas possibilidades que dependem dos interesses dos atores ou agentes (NYE JR., 2011a, p. 5-6). O professor de Harvard explica que, independentemente da ênfase no agente, não se pode afirmar que *A* "tem poder" sem que se especifique "poder para fazer o quê" (NYE JR., 2011a, p. 6). No exemplo que oferece, Nye cita o poder do Papa sobre *alguns* cristãos e, nesse contingente, sobre *algumas* questões e não sobre outras. A análise de uma relação de poder exigiria, portanto, o exame do *contexto* em que ela se estabelece (NYE JR., 2011a, p. 6). Joseph Nye esclarece, igualmente, que seu objeto de estudo é a capacidade de produzir resultados almejados (NYE JR., 2011a, p. 6-7).

Entre a definição de poder como comportamento (ou relação) e de poder como possessão de recursos, Nye opta pela primeira[231]. Com relação ao conceito de poder como possessão de recursos[232], aponta que, apesar de sua virtude em fazer do poder algo concreto, mensurável e previsível, tal definição leva com frequência ao paradoxo de que aqueles atores "com maiores recursos de poder nem sempre obtenham os resultados por eles almejados"[233]. O exemplo dado pelo autor é o da Guerra do Vietnã, da qual os Estados Unidos saíram derrotados, não obstante sua superioridade em recursos de poder (NYE JR., 2011a, p. 8). Outra explicação para o "descrédito" da definição de poder como possessão de recursos "duros" adviria de transformações tecnológicas que desbancaram a guerra (e, portanto, os recursos que dariam

231 Essa opção levará Nye a sublinhar, posteriormente, a importância do "contexto das relações de poder" e das "estratégias de conversão de recursos em resultados", que está na base de seu conceito de *smart power* (NYE JR., 2011a, p. 9).

232 Stoppino recorda a definição de poder como possessão de recursos usada por Thomas Hobbes no *Leviatã*: "O poder de um homem consiste nos meios para obter vantagens futuras" (STOPPINO *in* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007, p. 740).

233 "Não se trata de negar a importância dos recursos de poder. O poder é propagado por recursos, tangíveis ou intangíveis. As pessoas notam os recursos. [...]. Mas recursos de poder que prevalecem em um jogo podem não ajudar em nada noutro" (NYE JR., 2011a, p. 8).

vantagens para vencê-la) de sua posição de "árbitro supremo" das relações de poder nas relações internacionais (NYE JR., 2011a, p. 8-9). Nye encerra a discussão com a seguinte imagem:

> Recursos de poder são simplesmente a matéria-prima bruta ou os veículos subjacentes às relações de poder, e se um dado conjunto de recursos produz resultados almejados ou não depende do comportamento no contexto. O veículo não é a relação de poder. Conhecer a motorização e a quilometragem de um veículo não nos diz se ele conseguirá chegar ao destino preferido (NYE JR., 2011a, p. 9).

No que concerne ao poder compreendido como relação, o teórico julga útil distinguir três diferentes aspectos ou "faces": i) o comando sobre a mudança (de comportamento); ii) o controle sobre a agenda; e iii) o estabelecimento de preferências (NYE JR., 2011a, p. 9-11). Na versão sintética proposta por Nye, as três faces do poder seriam resumidas conforme se segue.

- Primeira face: *A* usa ameaças ou recompensas para alterar o comportamento de *B*, contra as preferências e estratégias iniciais de *B*. *B* tem consciência disso e sente os efeitos do poder de *A*.
- Segunda face: *A* controla a agenda de ações possíveis ou legítimas de tal modo que limita as escolhas de *B*. *B* pode ou não ter consciência disso e do poder exercido por *A*.
- Terceira face: *A* contribui para criar e moldar as crenças fundamentais, percepções e preferências de *B*. É improvável que *B* tenha consciência disso ou perceba os efeitos do poder de *A* (NYE JR., 2011a, p. 13)[234].

O "poder pela cooptação" da segunda e da terceira faces, "mais sutil e menos visível" do que o "poder pelo domínio" característico da

234 A referência a essas duas últimas faces, por permitir a consideração de "forças estruturais" ligadas à temática do poder, servirá de argumento para a defesa de Nye contra a crítica de que seu enfoque é demasiadamente centrado no "agente" (NYE JR., 2011a, p. 15).

primeira, contribuiria para o poder brando, definido como "a capacidade de obter resultados preferidos pelos meios de cooptação via estabelecimento de agendas, persuasão e atração" (NYE JR., 2011a, p. 16). Joseph Nye reconhece que, com grande frequência, os tomadores de decisão recorrem apenas à primeira face do poder e ignoram o poder brando derivado da formação de preferências, que lhes teria poupado o uso de sanções ou recompensas. Para o autor norte-americano, alguns objetivos perseguidos pelos Estados na "política global" são mais suscetíveis de serem alcançados pela segunda e pela terceira faces do poder (NYE JR., 2011a, p. 16). Esse seria o caso dos chamados *milieu goals* (em geral, de natureza estrutural e intangível). Nessa categoria, segundo Nye, entraria a promoção de um sistema aberto de comércio, de mercados livres, da democracia e dos direitos humanos. Como demonstrou a experiência dos Estados Unidos no Iraque – pondera o teórico –, recursos de poder militar, isoladamente, teriam sido "menos exitosos" para a promoção da democracia que a combinação daqueles recursos com enfoques de poder brando (NYE JR., 2011a, p. 16).

Central, na explanação de Nye, é o argumento sobre as mudanças estruturais introduzidas nas relações internacionais pela "interdependência complexa"[235]. Em síntese, o professor de Harvard defende que formas coercitivas de poder são menos eficazes em um contexto em que os Estados não são os únicos atores importantes, a segurança não é o único objetivo principal ao qual aspiram os Estados e a força militar não é o único ou não é o mais apropriado instrumento para se chegar a determinados resultados (NYE JR., 2011a, p. 19)[236]. "Na era da informação, estratégias de comunicação se tornam mais

235 Tipo ideal (no sentido weberiano) de organização das relações internacionais em que, à diferença do tipo ideal "realista", canais múltiplos (interestatais, transgovernamentais e transnacionais) conectam os Estados; a agenda das relações interestatais é composta por múltiplas questões (e não apenas a segurança militar); e a força militar não é exercida contra governos da região ou em relação a questões vinculadas à interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 2012, p. 20-21).

236 É digna de nota a convergência entre essa visão e o seguinte comentário do Embaixador Celso Amorim, à época Ministro das Relações Exteriores, em entrevista à revista *Foreign Policy*: "No mundo atual, o poder militar será cada vez menos utilizável em comparação a essas outras capacidades – a capacidade para negociar com base em políticas econômicas sustentáveis, com base em sociedades que são mais justas do que no passado e serão ainda mais justas do que o são hoje – essas todas são coisas que ajudam."

importantes, e os resultados são conformados não apenas por aqueles cujos exércitos prevalecem, mas também por aqueles cujas histórias prevalecem" (NYE JR., 2011a, p. 19)[237].

A queda na cotação do poderio militar como recurso de poder seria consequência, na visão de Nye, dos seguintes fatores: i) os custos "políticos" demasiado elevados da opção nuclear ("a forma última de força militar"); ii) a onerosidade do emprego de forças militares convencionais a fim de governar populações estrangeiras animadas pelo nacionalismo e pela mobilização social; iii) os constrangimentos internos ao uso da força militar resultantes do crescimento, sobretudo em democracias, de uma "ética antimilitarista"; e iv) a inadaptação da solução bélica para determinados tipos de temas da arena internacional, como a mudança do clima, por exemplo. Para as relações derivadas da "interdependência complexa", vínculos econômicos, comunicação, instituições internacionais e atores transnacionais desempenhariam, na teoria de Nye, papel maior do que a força, embora esta última não possa ser considerada um instrumento estatal obsoleto (NYE JR., 2011a, p. 29-31). De todo modo, recorda o teórico, mesmo nas limitadas ocasiões em que for utilizado, o poder militar terá, à luz das condições e dos constrangimentos da Era da Informação, de prestar crescente reverência à necessidade de *legitimidade* nas suas ações. As forças armadas precisarão conquistar não só territórios, mas também "mentes e corações" (NYE JR., 2011a, p. 41).

A interdependência como regra de organização da vida internacional influenciaria também o grau de autonomia e o modo de emprego de recursos econômicos por parte dos Estados que os detêm. Assim, o poder econômico seria hoje mais "com os outros" do que "sobre os outros". Nye (2011a, p. 60) ilustra seu argumento com uma referência às relações entre China e Estados Unidos:

237 O teórico do conceito aposta que, "[...] se as atuais tendências econômicas e sociais da revolução da informação continuam, o poder brando se tornará mais importante no *mix*" (NYE JR., 2004, p. 30).

> Embora a China pudesse ameaçar vender os dólares que detém e, assim, prejudicar a economia americana, uma economia americana enfraquecida redundaria em um mercado reduzido para as exportações chinesas, o que poderia levar o governo americano a responder com tarifas sobre mercadorias chinesas. Nenhum dos lados tem pressa em romper a simetria da interdependência da vulnerabilidade entre eles [...].

Feitas essas considerações gerais, Joseph Nye (2011a, p. 20) oferece uma definição completa do conceito de poder brando como "capacidade de afetar terceiros por meio de recursos de cooptação, tais como a conformação de agendas, persuasão e o exercício de atração positiva, com o objetivo de obter resultados pretendidos". Trata, também, de esclarecer que poder brando não é meramente influência[238], embora seja uma fonte de influência; tampouco seria apenas persuasão ou capacidade de convencimento, ainda que esses aspectos sejam parte importante da equação (NYE JR., 2008, p. 30). O poder brando seria também a capacidade de atração – "e a atração com frequência conduz à aquiescência" (NYE JR., 2004, p. 6).

Joseph Nye (2011a, p. 94) diferencia dois modelos conforme os quais o poder brando afeta seus alvos: o direto e o indireto. No primeiro, "os líderes podem ser atraídos ou persuadidos pela magnanimidade, competência ou carisma de outros líderes [...]". No segundo, mais usual, intervêm duas etapas sucessivas: na primeira etapa, o público em geral e terceiras partes são influenciados pelo poder brando e, na segunda, servem de correia de transmissão para influenciar suas respectivas lideranças. Nessa linha de raciocínio, o poder brando teria um efeito indireto relevante ao criar um "contexto propício" (*enabling environment*) para a tomada de decisões[239].

238 Para Nye, poder e influência são sinônimos (2011a, prefácio).

239 Nye acredita que "na medida em que uma sociedade é atraente para outra, pode-se criar um contexto propício a *milieu goals* gerais, bem como decisões específicas por parte de elites" (NYE JR., 2011a, p. 97). Apresentada ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco em 1989, a tese do Embaixador Edgard Telles Ribeiro sobre a diplomacia cultural já destacava a questão do *estabelecimento de uma atmosfera de entendimento*, como

Para Joseph Nye, o poder brando de um país repousa sobre três recursos fundamentais: i) sua cultura (caso seja atraente para outros); ii) seus valores políticos (quando o país é com eles coerente nos planos doméstico e internacional); e iii) sua política exterior (quando os demais a consideram legítima e com autoridade moral) (NYE JR., 2011a, p. 84)[240]. As condições que acompanham cada um dos recursos seriam, para aquele autor, essenciais para se avaliar em que medida recursos potenciais de poder brando se transformarão em atração que poderá, por sua vez, influenciar terceiros a adotar condutas desejadas pelo detentor de tais recursos (NYE JR., 2011a, p. 84). Nye sublinha a especial relevância do destinatário/alvo da relação de poder para a aferição do poder brando exercido pelo agente. Os dois polos estariam no mesmo patamar (NYE JR., 2011a, p. 84)[241].

Além dos três recursos mencionados no parágrafo anterior, Nye se refere ao potencial dos recursos econômicos como fonte geradora de poder brando (NYE JR., 2011a, p. 85). Nessa linha, o desenvolvimento econômico chinês poderia, segundo ele, ser vislumbrado como possível explicação para o aumento do poder brando de Pequim, em particular a partir da crise de 2008 (NYE JR., 2011a, p. 85-86). Também recursos de poder militar poderiam, de acordo com a teoria, contribuir para a formação de poder brando. "Forças Armadas bem organizadas podem ser uma fonte de atração, assim como a cooperação militar e programas de treinamento podem estabelecer redes transnacionais que reforcem o poder brando de dado país" (NYE JR., 2011a, p. 86).

resultado do relacionamento cultural, em termos muito similares aos que Nye emprega (*enabling environment*) (RIBEIRO, 2011, p. 32).

240 Nye alerta para o fato de que poder brando não é igual a cultura: "Está claro que comer no McDonald's ou vestir uma camiseta do Michael Jackson não é indício automático de poder brando. [...] Se a posse de recursos de poder produzirá, de fato, comportamentos favoráveis, vai depender do contexto e das habilidades do agente em converter recursos em resultados sob a forma de comportamento." Para ele, o mesmo raciocínio seria aplicável a recursos de poder duro: "Ter uma frota maior de tanques pode levar à vitória se a batalha se desenrolarem um deserto, mas não se ocorrerem um pântano" (NYE JR., 2011a, p. 22).

241 Na mesma linha, Stoppino (2007, p. 743) salienta: "[...] o fato que A seja dotado de recursos e de habilidades, ainda que em máximo grau, não é suficiente para que A tenha poder sobre B. [...] a probabilidade que B tenha um comportamento desejado por A [...] depende, em última análise, da escala de valores de B. [...] a probabilidade de A ter êxito dependerá da escala de valores prevalecente no âmbito social em que agir".

Os tipos de *recursos* associados ao poder brando incluem, no mais das vezes, fatores intangíveis, tais como instituições, ideias, valores, cultura e legitimidade de políticas e de ações. No caso do poder duro, os recursos abrangeriam meios usualmente tangíveis, como poderio militar e recursos financeiros. Nye ressalta que a relação "poder brando/intangível *x* poder duro/tangível" não é "perfeita" (NYE JR., 2011a, p. 21). Cita, em apoio a sua afirmação, os impactos de recursos intangíveis, como patriotismo, moral e legitimidade sobre a capacidade de mobilização militar, bem como a intangibilidade das ameaças de uso da força. Além disso, aponta para a possibilidade de que *recursos* associados a um comportamento de poder duro possam também produzir comportamento de poder brando, a depender do contexto e do modo como tais recursos venham a ser empregados. Um exemplo de "poder pelo domínio" que gera recursos posteriormente transformáveis em poder brando são as instituições internacionais patrocinadas pelos vencedores de um determinado conflito (NYE JR., 2011a, p. 21). No outro sentido, o "comportamento de cooptação" pode ser utilizado para gerar recursos de poder duro, mediante aliança militar e ajuda econômica, por exemplo (NYE JR., 2011a, p. 21).

Em *The Future of Power* (2011), obra da qual extraímos o resumo contido no parágrafo precedente, Joseph Nye apresenta versão mais refinada das relações entre poder brando e poder duro. Em suas obras anteriores, afirmara que "[...] a distinção entre poder duro e brando é de grau, tanto na natureza do comportamento quanto na tangibilidade dos recursos" (NYE JR., 2004, p. 7). Zahran e Ramos notaram, em comentário a essa afirmação, que a obra do teórico de Harvard não oferecia definição de *tangibilidade* e que exemplos por ele propostos como recursos *tangíveis* poderiam ser igualmente classificados como *intangíveis* (ZAHRAN; RAMOS *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 17). Em reação a essa crítica, Nye – em 2010 – admitiu que deveria ter esclarecido não ser a intangibilidade condição necessária para o poder brando (NYE JR. *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 216).

Outra questão relevante na distinção entre poder brando e poder duro diz respeito à possibilidade da existência ou não do primeiro independentemente da existência do segundo. Ou, como indagam Zahran e Ramos, "[...] seriam os recursos de poder brando eficazes apenas quando houvesse recursos de poder duro para sustentá-los?" (ZAHRAN; RAMOS, 2010, p. 19). O criador do termo (NYE JR., 2004, p. 9) não vê o emprego do poder brando condicionado pela detenção de recursos de poder duro. Refere-se, em demonstração de sua tese, aos exemplos do Canadá e da Noruega, países que teriam peso político superior a seu poder econômico ou capacidade militar, por atrelarem o respectivo interesse nacional à defesa de "causas atraentes" (ajuda econômica ou operações de manutenção da paz) (NYE JR., 2004, p. 10). Do ponto de vista histórico, Nye (2004, p. 9) agrega o exemplo da perda de poder brando da União Soviética na esteira das invasões à Hungria e à (então) Tchecoslováquia, "mesmo quando seus recursos econômicos e militares duros continuavam a aumentar". Nessa linha de raciocínio, poderia ser incluída a anotação de Ouro-Preto (2012, p. 69) sobre a sobrevivência do poder brando "cultural" da França apesar da perda relativa de poder duro após a Primeira Guerra Mundial. Em resposta direta aos comentários de Zahran e Ramos, Nye (2010b, p. 217) observa que "Mesmo que Zahran e Ramos estejam corretos em que, sob o conceito de hegemonia, coerção e consentimento sejam complementares, isso não equivaleria a dizer que o poder brando esteja sempre enraizado no poder duro."

A leitura da argumentação completa de Joseph Nye, no entanto, revela certo grau de ambiguidade do autor no tratamento dessa relação. Algumas passagens de seus livros poderiam ser interpretadas como assentimento à tese de que o poder brando está condicionado ao poder duro. Em *Soft Power: the Means to Success in World Politics* (p. 9), por exemplo, o declínio econômico ou militar de um país é considerado como causa provável não apenas de perda de recursos de poder duro, mas também de decréscimo de sua capacidade para influenciar

a agenda internacional e de sua atratividade. Essa visão aproxima-se da seguinte observação de Fonseca Jr. (1998, p. 146) sobre as relações entre legitimidade e poder no plano internacional:

> [...] como a legitimidade não é, no plano internacional, o fundamento exclusivo para que um Estado aja neste ou naquele sentido, o elemento material – expresso por controle e poder relativo – guarda um papel significativo para que haja a *rightful membership*. Nesse sentido, [...] o poder é a porta para participação, embora circunscrito, em alguma medida, por padrões que delimitam o espaço do legítimo.

Gallarotti, não obstante aprovar o referencial teórico sustentado por Nye, admite que a relação entre as duas formas de poder está longe de ser simples ou inequívoca[242]:

> Nem as duas são substitutos perfeitos, nem são rígidos complementos. Com frequência, podem de fato reforçar-se mutuamente. Com efeito, será o caso com frequência que cada conjunto de recursos de poder requeira ao menos um pouco do outro conjunto para atingir um máximo de eficácia [...]. (GALLAROTTI, 2011, p. 24)

Reflexões similares podem estar na origem da crescente ênfase de Joseph Nye em outra de suas criações: o *smart power*[243], ou seja, a combinação de recursos (brandos e duros) de poder para a obtenção de resultados almejados. Ao sublinhar a centralidade da *estratégia*, o conceito de *smartpower* oferece resposta à dificuldade de distinção abstrata precisa e rígida entre poder duro e poder brando. Ao mesmo tempo, busca esclarecer que o poder brando, isoladamente, não

242 "[...] a separação entre os dois tipos de poder pode ser algo arbitrária e categoricamente imperfeita. A concessão de ajuda externa, por exemplo, pode melhorar a imagem de uma nação, mas pode também prover liquidez para a compra de exportações do país doador ou para saldar dívidas junto a bancos das nações doadoras. Aqui, um único instrumento gera tanto poder duro quanto poder brando. Da mesma forma, o uso de força militar agressiva pode gerar uma imagem positiva junto a nações que se beneficiam de tal iniciativa: *e.g.*, a liberação do Kuwait e a proteção da Arábia Saudita durante a Guerra do Golfo (outro efeito dual no uso de um único recurso de poder)" (GALLAROTTI, 2011, p. 25-26).

243 *Vide*, *e.g.*, Nye Jr. (2011a, Parte III).

será capaz de produzir uma "política externa eficaz" (NYE JR., 2011a, p. 22).

Como indica Stoppino (2007, p. 746), o poder "é um dos fenômenos mais presentes na vida social". Não impressiona, por conseguinte, que as teorias e os conceitos em torno do fenômeno sejam, com frequência, objeto de amplas controvérsias entre diferentes escolas filosóficas ou linhas de pensamento. O conceito de poder brando não escapa a essa sorte.

Em 2008, a Universidade de Manchester promoveu o simpósio *Soft Power and US Foreign Policy*, oportunidade em que os estudos de Joseph Nye foram escrutinados por acadêmicos de diversas filiações teóricas, do neorrealismo ao neogramscianismo[244]. Nesse contexto, Christopher Layne criticou tanto a fragilidade da base empírica da teoria quanto a natureza vaga dos mecanismos causais pelos quais o poder brando operaria (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 54)[245]. Sobre esse último ponto, Layne contestou os exemplos históricos – relacionados à Guerra Fria e à Guerra do Iraque (2003) – apresentados nas obras de Nye. Para o crítico, ainda que se aceitasse, por hipótese, a existência da categoria "poder brando", seria muito mais fácil atribuir aos *sticks and carrots* de Washington a aliança dos países da Europa Ocidental com os Estados Unidos durante a Guerra Fria. Do mesmo modo, Layne vê entre o fim da Guerra Fria e os "fatores materiais – os investimentos maciços de Reagan em defesa, o atraso econômico e tecnológico da União Soviética, e a própria esclerose do sistema soviético" uma relação causal mais evidente do que seria o caso com os "fatores teóricos como o poder brando" (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 55). Quanto à segunda Guerra do

244 As contribuições escritas para o simpósio foram reunidas em Parmar e Cox (Eds.) (2010).

245 Sobre o nexo causal em relações de poder, vale registrar o ensinamento de Stoppino (2007, p. 742): "As relações entre comportamentos são relações probabilísticas, não relações 'necessárias'. [...] a relação de p. [poder] é um tipo de causalidade: em particular, um tipo de causalidade social. Resta aberta, todavia, a questão de como se deve entender [...] o conceito de causa. [...] Sustento [...] que, entre estas três noções de causa [necessária, suficiente ou necessária e suficiente] convém escolher a de condição suficiente, que é aquela mais conforme à referida perspectiva probabilística."

Iraque, para Layne, ao contrário da argumentação de Nye, a adesão da dita "Nova Europa" à posição do governo George W. Bush teria "nada ou quase nada" a ver com o poder brando norte-americano: "o Leste Europeu teme o ressurgimento do poder russo e olha para a garantia de segurança dos EUA representada pela Otan como proteção" (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 63-64). Joseph Nye defende-se com contraexemplos históricos e com o argumento de que o fato de o conceito de poder ser "fugidio" e "de difícil mensuração" não lhe retira o significado (NYE JR., 2010b, p. 218; NYE JR., 2011a, prefácio).

Christopher Layne questiona também suposta simplificação perpetrada por Nye em relação ao processo decisório em política externa (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 56). Dois seriam os reparos críticos daquele analista: primeiro, o argumento de que *Estados*, assim como *indivíduos*, podem ser "atraídos e seduzidos por políticas de outro Estado da mesma maneira que amantes são seduzidos por seus parceiros" não seria convincente e não disporia de base empírica suficiente (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 53); segundo, seria virtualmente inviável estabelecer nexo causal entre os impactos causados à sociedade civil de um terceiro país e repercussões que deles adviessem na política externa desse mesmo país. Pelo prisma realista de Layne, a opinião pública estaria em constante mutação, e o Estado, na definição de sua política externa, seria relativamente autônomo em relação à sociedade civil. Apesar de ter reconhecido que muitos governos podem não se sentir constrangidos pela opinião pública, Nye considerou que a crítica feita por Layne "ignora os efeitos diretos, graus, tipos de objetivos, e interações com outras causas" (NYE JR., 2010b, p. 218); e, em complemento, recordou que, para a obtenção de certos resultados – em relação aos *milieu goals* (democracia, livre mercado, desenvolvimento, etc.) –, o envolvimento da sociedade civil seria essencial e se alcançaria mais facilmente por meio do poder brando (NYE JR., 2010b, p. 219).

Uma terceira ordem de críticas expostas por Layne relaciona-se à alegada falta de clareza na definição de poder brando, o que estaria levando, por força do amplo uso do conceito na academia e na arena política, à expansão desmesurada de seus limites e à perda de sua especificidade. Atualmente, segundo aquele analista, o conceito abrangeria instrumentos como diplomacia multilateral, ajuda ao desenvolvimento, ajuda humanitária, provimento de "bens públicos", promoção da democracia, entre muitos outros. "Com efeito, o termo poder brando atualmente é tão disseminado que se pode dizer que inclui praticamente qualquer coisa" (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 58). O contra-argumento de Joseph Nye é duplo. Em primeiro lugar, explica que a expansão da lista de recursos com o potencial de gerar poder brando não significa, em si, que o poder brando possa corresponder a qualquer tipo de comportamento, mas sim que há vários tipos de recursos capazes, dependendo do contexto e do modo de emprego, de produzir poder brando (NYE JR., 2010b, p. 219). Em segundo lugar, Nye reitera sua advertência contra a confusão entre as *ações* executadas por Estados à procura de certos resultados e os *recursos* utilizados para produzir tais resultados (NYE JR., 2011a, p. 20). Em suas próprias palavras,

> ao uso da força, à coerção financeira e à conformação de agendas neles baseada, chamo de poder duro. A conformação de agendas que é percebida pelo seu alvo como legítima, a atração positiva e a persuasão são partes de um espectro de comportamentos que incluo no conceito de poder brando. (NYE JR., 2011a, p. 20)

Layne conclui sua série de críticas declarando que o poder brando nada mais seria do que "uma abreviação para multilateralismo, institucionalismo, teoria da paz democrática e o papel das normas na política internacional. Em outras palavras, trata-se de internacionalismo liberal" (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 71). Na tréplica, Nye indica que poder brando não é uma "teoria", mas sim um "conceito

analítico" que pode ser utilizado pelas perspectivas realista, liberal e construtivista da teoria das relações internacionais. "Como se trata de uma forma de poder, apenas uma truncada e empobrecida versão de realismo ignoraria o poder brando. Realistas tradicionais não o fizeram" (NYE JR., 2010b, p. 219).

Para Edward Lock, a sugestão de que o poder (cristalizado em normas sociais) é algo que um agente pode "possuir" por exercer atração sobre terceiros é equivocada do ponto de vista conceitual. Nye estaria cometendo esse erro ao sugerir que "certos valores e normas representam recursos de poder dos EUA". Além disso, estaria desconectando artificialmente agentes e destinatários de dada relação de poder, bem como criando falsa distinção entre essa relação e as estruturas sociais em que está compreendida. Segundo o crítico, a perspectiva adotada por Nye o aproxima "perigosamente" dos teóricos que têm definido poder em termos de recursos e não de comportamentos ou relações (LOCK *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 36-39). O próprio Lock reconhece, contudo, que, a partir do livro *The Powers to Lead*, de 2008, o teórico do poder brando começa a sanar algumas dessas debilidades:

> Ao considerar tanto o papel dos seguidores quanto o dos líderes, a obra de Nye começou a aquilatar seriamente o papel dos sujeitos ao poder. Além disso, Nye começou a diferenciar explicitamente as relações de poder e as estruturas sociais que favorecem e constrangem aquelas relações (LOCK *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 39).

Geraldo Zahran e Leonardo Ramos, por sua vez, contrastam o conceito de poder brando com o de hegemonia, em sua formulação gramsciana. Nos dois conceitos estaria presente a visão de que o consentimento em torno de um conjunto de princípios gerais sustenta a supremacia do grupo dominante e, simultaneamente, oferece satisfação aos demais grupos sociais (ZAHRAN; RAMOS, 2010, p. 14). Conforme aqueles acadêmicos, porém, à diferença do conceito de poder brando, o de hegemonia descreveria "coerção" e "consentimento"

como aspectos complementares e não opostos: "[...] Nye cria a ilusão de um aspecto do poder que poderia existir por si próprio apenas por meio do consentimento, ignorando a realidade social povoada por mecanismos intrínsecos de coerção" (ZAHRAN; RAMOS, 2010, p. 24).

A reação de Nye a essa avaliação e, de certa forma, à observação de Lock descrita nos parágrafos anteriores foi a de defender que seu enfoque, apesar de (deliberadamente) centrado no agente, contém aberturas para a consideração das forças estruturais subjacentes às relações de poder (NYE JR., 2011a, p. 15) – ressalvando, todavia, que os analistas que se debruçam apenas sobre amplas forças sociais e longas perspectivas históricas (métodos, de resto, mais afeitos à segunda e à terceira faces do poder) não dão a atenção necessária às escolhas e intenções de agentes individuais, ângulos "cruciais" para uma análise voltada para a formulação de políticas, como a que ele escolheu (NYE JR., 2011a, p. 15).

Zahran e Ramos criticam, igualmente, a ênfase de Nye na figura do Estado ou, na terminologia gramsciana, da "sociedade política"[246]. Tal como desenvolvido pelo teórico de Harvard, o conceito de poder brando não teria levado em consideração que também na sociedade civil se podem encontrar variados exemplos de atores não estatais que usam recursos de poder duro para fins de coerção, bem como detêm recursos de poder brando. No primeiro caso, os autores mencionam grupos terroristas, organizações criminosas, movimentos políticos que recorrem à violência, assim como grandes empresas que empregam sua força econômica para implementar interesses particulares. No segundo, entrariam instituições, empresas, entidades da sociedade civil, movimentos e, mesmo, indivíduos (ZAHRAN; RAMOS, 2010, p. 19). Problema correlato, de acordo com Zahran e Ramos, seria a dificuldade de discernir o nível de controle estatal sobre as três

246 A crítica não deixa de ser irônica. Nye é reconhecido como um dos principais representantes da corrente transnacionalista da Teoria de Relações Internacionais, defendendo desde os anos 1970 o desejo de "romper com a tradição do Estadocentrismo nas relações internacionais" (BATTISTELLA, 2009, p. 218).

principais fontes de poder brando indicadas por Nye (cultura, valores e política externa): "o Estado não detém o controle sobre todos os recursos de poder brando, e a relevância final desses recursos é conferida pela aceitação, atração e legitimidade por parte do súdito" (ZAHRAN; RAMOS, 2010, p. 19-20).

Joseph Nye concorda com a observação de que, ao menos no caso norte-americano, a geração de poder brando está apenas parcialmente nas mãos do governo. Admite que o poder brando pode ser afetado de maneiras positiva e negativa por um conjunto de atores não estatais, em atuação dentro e fora do país. Em suas palavras: "Aqueles atores afetam tanto o público em geral quanto as elites dirigentes, bem como criam um contexto propício ou desfavorável para as políticas governamentais" (NYE JR., 2010b, p. 223). Nye reitera a crença em que as interações – "uma via de mão dupla" – entre sociedades civis e atores não estatais contribuem para a promoção dos chamados *milieu goals*, tais como democracia, liberdade e desenvolvimento (NYE JR., 2010b, p. 223).

2.2 A aplicação do conceito ao caso brasileiro: uma ideia fora de lugar?

O Príncipe, de Maquiavel, e as obras de Joseph Nye sobre poder brando, ressalvadas naturalmente as diferenças de estilo e de contexto histórico, compartem uma mesma característica: ambos contêm *conselhos* sobre a gestão do poder. Na obra do florentino, o destinatário imediato era a Casa dos Médici. O teórico do poder brando admite serem seus escritos, em primeiro lugar, "um exame sobre o futuro do poder americano" (NYE JR., 2011a, prefácio). Os conselhos de Maquiavel alcançaram amplas audiências muito além da Toscana e se tornaram célebres mesmo no discurso cotidiano. Terão as prédicas de Nye a mesma capacidade de universalização? Ou será que, por vício

de origem, não poderão pretender à aplicação por outros soberanos, com preocupações e recursos diversos daqueles de Washington?

Pela dispersão do uso do termo "poder brando" a que nos referimos no início do capítulo, haveria indícios de enorme potencial para incorporação do conceito em discursos e ações. Se a pergunta, no entanto, fosse endereçada a Christopher Layne, a resposta seria certamente negativa:

> O poder brando nada mais é do que uma frase de efeito para o pacote de políticas do internacionalismo liberal que têm dirigido a política externa dos EUA desde a Segunda Guerra e que estão enraizadas na tradição wilsoniana. [...] O poder brando é apenas um maneira bem-educada de descrever o expansionismo ideológico inerente ao internacionalismo liberal dos EUA. (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 73)

Em linha similar, Zahran e Ramos (2010, p. 13) consideram que o conceito de poder brando sofre "marcada influência" de sua origem relacionada à análise da política externa estadunidense. Dentro do referencial neogramsciano sob o qual se abrigam, aqueles autores chegarão a reconhecer em Joseph Nye um "intelectual orgânico" do "bloco histórico globalista" formado nos Estados Unidos a partir dos anos 1970 (ZAHRAN; RAMOS, 2010 p. 28).

O criador do conceito, não obstante a admissão de que seu ponto de partida é a realidade de seu país de origem, afirma que "o poder brando está disponível para todos os países, e muitos investem em meios de utilizar recursos de poder brando para 'jogar na primeira divisão' da política internacional" (NYE JR., 2004, p. 89). Em apoio a essa afirmação, Nye (2011a, p. 173) expande-se sobre formas ou fontes de poder brando de outros países e instituições. No caso da Índia, uma democracia consolidada, uma diáspora influente e uma cultura vibrante, como atesta a pujança de Bollywood. No da Rússia, a atratividade de sua cultura tradicional (NYE JR., 2004, p. 169).

O Japão teria à sua disposição a cultura tradicional e popular, a ajuda ao desenvolvimento que presta a países pobres e o apoio que estende às instituições internacionais (NYE JR., 2004, p. 165). A China, por sua vez, tem recorrido à atração de sua cultura tradicional e à crescente multilateralização de sua diplomacia para gerar poder brando[247]. Joseph Nye (2011a, p. 158-160) atribui à União Europeia a "forte atração" da cultura e do sentimento de união em torno de Bruxelas, ademais do papel central desempenhado pelos países europeus na diplomacia multilateral. Também a ONU disporia de significativo poder brando, "que emerge da sua capacidade de legitimar a ação de Estados" (NYE JR., 2007).

Apesar de todas as "garantias" oferecidas pelo autor do conceito, o contexto histórico e ideológico em que suas obras foram gestadas e a própria redação de várias das ideias e hipóteses por ele defendidas recomendam que se insista na indagação sobre sua pertinência para o exame das posições diplomáticas brasileiras ou sua utilidade para aperfeiçoar "nossa sensibilidade para problemas específicos" (FONSECA JR., 1998, p. 117).

O desenvolvimento do conceito de poder brando na obra de Nye pode ser segmentado, para fins de análise, em três momentos, cada um deles relacionado a uma discussão de política externa (em sentido amplo) dos Estados Unidos. Em seu nascedouro (*Bound to Lead*: *the changing nature of American power*), o poder brando está imerso em um argumento que se insurge contra os chamados "declinistas"[248]. Em meados dos anos 2000, com a publicação de *Soft Power: the means to success in world politics*, o alvo do autor é o triunfalismo em que

247 Curioso notar que Layne, severo crítico do conceito de "poder brando", reconhece, sem maiores questionamentos, o poder brando chinês: "O fato de que a China atravessou a tempestade econômica em melhores condições do que os EUA a posicionou para expandir seu papel no mundo em desenvolvimento [...]. Antes mesmo do colapso, China estava se aproveitando da preocupação dos Estados Unidos com a Guerra ao Terror para projetar seu *poder brando* sobre o Leste e o Sudeste da Ásia.A China também está fazendo incursões na América Latina, na África e na Ásia Central, ao prover ajuda e assistência ao desenvolvimento e por meio da venda de armas" (LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 66, grifo nosso).

248 "A principal afirmação dos autores declinistas era que as políticas dos EUA durante a Guerra Fria tinham alcançado um ponto de esgarçamento, cujos custos começariam a debilitar o poder dos EUA" (ZAHRAN; RAMOS, 2010, p. 13).

mergulharam as reflexões sobre o inconteste poderio norte-americano no imediato pós-Guerra Fria. Por fim, em 2011, com *The Future of Power*, Joseph Nye retorna ao debate sobre o declínio dos Estados Unidos, acentuando, ao mesmo tempo, as contribuições do poder brando para o enfrentamento do fundamentalismo islâmico.

Em *Bound to Lead*, o teórico contesta a tese, em voga entre os anos 1970 e 1980, de que os Estados Unidos estariam perdendo a liderança nos mais diversos setores (economia, tecnologia, segurança, etc.) para novos competidores e, em breve, deveriam ser ultrapassados por novos atores hegemônicos[249]. Nye explica que os autores declinistas, ao tomarem o final da Segunda Guerra Mundial como ponto de partida para suas comparações do diferencial de poder entre os Estados Unidos e os demais países, estariam utilizando um parâmetro enviesado, pois as perdas ocasionadas pelo conflito em outras regiões do planeta superavam em muito as que se verificaram em território norte-americano. Os declinistas também estariam equivocados ao enfatizarem os recursos de poder duro, ignorando uma das medidas centrais para aferir a posição relativa dos países no sistema internacional: o poder brando, relacionado a recursos intangíveis como cultura, ideologias e instituições. Nessa forma de poder, os Estados Unidos estavam e permaneceriam por muito tempo à frente de seus demais contendores, na visão de Joseph Nye (NYE JR. *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 13)[250].

O curto prazo parecia ter dado mais razão a Nye do que àqueles que contestou. *Bound to Lead* antecede, de poucos meses, o discurso em que o presidente George H. W. Bush anuncia a *Nova Ordem Mundial*, projeção essencialmente otimista (ao menos na perspectiva de Washington) sobre o futuro dos Estados Unidos, então prestes a serem elevados à condição de Superpotência vencedora e única. Os êxitos

249 Em 2010, o próprio Nye relatou: "[...] duas décadas atrás, a sabedoria convencional era que os EUA estavam em declínio, sofrendo de 'excessos imperiais'. Foi no curso desse debate que cunhei o termo poder brando." (NYE JR. *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 4)

250 Cf. Layne *in* Parmar e Cox (Eds.) (2010, p. 52).

militares no Iraque (1991) e nos Bálcãs (1994), aliados ao expressivo crescimento econômico sob a presidência de Bill Clinton, solidificaram a certeza de que o poder norte-americano se havia tornado incontrastável. Não poucos analistas e teóricos do *mainstream* acadêmico dos Estados Unidos se deixaram embalar por ideias triunfalistas, que alimentaram ideologicamente o imaginário da presidência de George W. Bush, com a correspondente crença de "que os Estados Unidos poderiam ungir-se mestres de toda e qualquer região importante sobre a Terra" (BEINART, 2010, p. 5.)[251]. E de que o assenhoreamento se daria pelo uso de recursos de poder duro, sem necessidade de composição com interesses dissonantes.

Como que a exortar o príncipe à moderação, Joseph Nye, em *The Paradox of American Power* e em *Soft Power: the means to success in world politics*, argumentará a favor do emprego do poder brando. Se admite que, nas esferas militar e econômica, o poder duro pode até ser eficaz em certas circunstâncias, Nye assinala que apenas o poder brando pode garantir êxito à ação externa norte-americana, no tabuleiro das relações *transnacionais*. Além disso, políticas agressivas e unilaterais serviriam, a seu ver, tão somente para debilitar a capacidade norte-americana de atração de outros países para sua órbita[252].

Essa narrativa será acentuada em *The Future of Power*, lançado em 2011, com a vantagem da visão retrospectiva. A obra expõe como os Estados Unidos devem reconstruir a credibilidade e a legitimidade perdidas pelo que Peter Beinart chamou de "*hubris of dominance*" dos anos George W. Bush (BEINART, 2010, p. 243 e seguintes). Assim como fizera em 1990, Nye reafirma, contra um renovado discurso

251 "[A] crença de [Francis] Fukuyama em que a história se estava movendo em direção à democracia transformou-se na crença de George W. Bush em que, no seio de toda ditadura, repousa uma democracia à espera da libertação. E a crença de Fukuyama em que os ideais democráticos eram supremos transformou-se na crença de Bush em que o poder Americano era supremo, que os Estados Unidos poderiam dominar – ideológica, econômica e militarmente – toda e qualquer região importante sobre a Terra". (BEINART, 2010, p. 248)

252 *Vide* Nye Jr. (2004, p. 128 e seguintes).

declinista[253], a convicção de que os Estados Unidos, pelas vantagens de que dispõem, sobretudo em termos de poder brando, não perderão a liderança para nenhum dos possíveis contendores (Europa, Japão, Brics) (NYE JR., 2011a, p. 158-186)[254]. O risco de declínio relativo dos Estados Unidos, em sua opinião, poderia provir não de "excessos imperiais" (*imperial overstretch*), mas sim de "insuficiências internas" (*domestic underreach*) (NYE JR., 2011a, p. 187).

Dessa sintética resenha sobre mais de vinte anos de reelaboração do conceito por seu teórico, sobressai que, em sua formulação "autêntica", o termo poder brando está imbricado na discussão sobre um projeto de hegemonia (entendida como preponderância) dos Estados Unidos no sistema internacional. Dario Battistella, analisando a obra *Power and Interdependence*, de Nye e Robert Keohane, detecta

> sua ambição de contribuir, por meio de seu paradigma da interdependência complexa, para que as autoridades americanas tirem o melhor proveito da vantagem comparativa de que dispõem os Estados Unidos em matéria de atividades transnacionais. Pode-se questionar, aliás, se o enfoque dos autores visto em seu conjunto não seria desde a origem viciado por um *interesse cognitivo técnico na reprodução da primazia americana*. (BATTISTELLA, 2009, p. 224) (grifos nossos)

Para Battistella (2009, p. 225), não surpreende, portanto, que, anos mais tarde, Nye se dedique a forjar uma noção – poder brando – que vise, justamente, a permitir aos Estados Unidos preservar sua dominação. Observação similar, porém mais enfática, é feita por Layne (*in* PARMAR; COX, (Eds.), 2010, p. 58-60), ao caracterizar a abordagem de Nye acerca do conceito como "um meio eficaz para preservar a

253 Nye Jr. (2011a, p. 156-157) menciona "ciclos" de declínio aos quais o povo norte-americano seria propenso, bem como afirma que tais ciclos revelam mais sobre "psicologia" que sobre "câmbios subjacentes de recursos de poder".

254 "[...] o problema do poder Americano no século XXI não é de declínio, mas de falha em se perceber que até mesmo a maior potência não consegue alcançar seus objetivos sem o auxílio de outros. [...] Os *Estados Unidos deverão provavelmente permanecer o país mais forte do século XXI*, mas isso não significará dominação." (NYE JR., 2011a, prefácio, grifos nossos).

hegemonia americana ao legitimar a dominação dos EUA e ao confortar outros Estados de que os EUA não abusarão de seu poder preponderante". O crítico menciona o uso do conceito nesse sentido por Fareed Zakaria, em *The Post American World*. Ao afirmar que o mundo estaria seguindo o *modelo* norte-americano no que tange à modernização, à globalização, aos direitos humanos e à democracia, Zakaria daria uma clara demonstração de que o poder brando contribui para legitimar a hegemonia dos Estados Unidos.

O principal mecanismo a vincular o conceito de poder brando, tal como definido por Nye, à preservação da hegemonia dos Estados Unidos[255] opera pela elevação dos "valores" norte-americanos ou "ocidentais" à categoria de valores "universais"[256]. Trata-se, na essência, de replicar o mesmo movimento pelo qual os europeus se apropriaram da modernidade como criação "ocidental" e deram valor "universal" a uma determinada visão etnocêntrica:

> Os Europeus proclamam um certo número de valores que, descritos no nível retórico [...] como invenções próprias a seu continente, passam por ser de aplicação universal, mas que na prática se revelam contextuais e contingentes. A distância entre as aspirações (valores) enunciadas e a realidade concreta pode ser imensa. (GOODY, 2010, p. 386)

Rebatendo crítica de Zahran e Ramos (2010, p. 24), Joseph Nye salienta que, ao referir-se a valores norte-americanos como valores universais, não usa o adjetivo "universal" em sentido "absoluto". Admite que os valores "liberais" estão longe de ser "universais". Sublinha, no entanto, que os valores dos Estados Unidos podem ser

255 Vale esclarecer, como o fizeram Zahran e Ramos (2010, p. 28) ao qualificarem Nye como "intelectual orgânico" do bloco histórico globalista, que não se trata aqui de dizer que o professor de Harvard esteja buscando, intencional ou conscientemente, promover a hegemonia norte-americana. Nye, aliás, defende categoricamente que seu conceito é aplicável a outros países além dos Estados Unidos (NYE JR. 2011a, prefácio).

256 Para Layne (*in* PARMAR; COX, (Eds.), 2010, p. 78), "a crença de que os valores americanos são universais é intrínseca ao poder brando."

considerados universais na medida em que se assemelham aos de outros atores "na era da informação, na qual mais pessoas aspiram à participação e à liberdade de expressão" (NYE JR., 2010b, p. 217)[257]. A explicação, ainda que empreste força à tese de que o poder brando não é exclusividade do "Ocidente", não desfaz por completo a impressão de que, para se ter aquele tipo de poder, é preciso seguir o credo ocidental.

Visto por meio desse prisma, o conceito de poder brando faria as vezes de recompensa à obediência a um código de conduta internacional baseado na escala de valores estabelecida pelo consenso das democracias liberais. Como indica Giles Scott-Smith, a premissa do teórico de Harvard e de outros partidários daquele conceito é que

> as Potências Brandas do século XXI serão aquelas que se conformem a um conjunto normativo de ideias mais próximo das normas globais prevalentes, tais como liberalismo, pluralismo e autonomia. (SCOTT--SMITH *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010. p. 176)

Na obra de Nye, o mecanismo é particularmente evidente quando o autor desce do abstrato da definição de poder brando como capacidade de atração e moldagem de preferências para o concreto dos exemplos e das prescrições. Nesse segundo nível, o grau de observância ou adesão aos valores "universais" constitui a régua para medir o *quantum* de poder brando que os demais atores detêm ou podem almejar. No topo da escala, "os Estados Unidos detêm mais recursos que a maior parte dos países [...]. Universidades e a mídia americanas devem provavelmente continuar a predominar por um bom tempo no futuro [...]" (NYE JR., 2011a, p. 223)[258]. A colocação norte-americana,

257 "Quando amplamente compartilhados, valores podem fornecer uma base para o poder brando, a qual funciona em múltiplas direções, tanto de outros países para os Estados Unidos quanto destes para outros países". (NYE JR., 2011a, p. 87).

258 Layne (*in* PARMAR; COX, (Eds.), 2010, p. 64) vê, mesmo, uma pretensão por parte dos proponentes do conceito à exclusividade dos Estados Unidos na possessão de poder brando: "[...] é difícil não concluir que eles pressupõem que o poder brando é um atributo peculiar ao poder dos EUA."

no entanto, é condicionada: Washington lidera "na proporção que as políticas oficiais no plano doméstico e no plano internacional são consistentes (sic) com a democracia, os direitos humanos, a abertura e o respeito pela opinião de terceiros" (NYE JR., 2004, p. 32)[259].

Pela mesma métrica, pode Nye dizer que a Rússia – desprovida de instituições voltadas para a economia de mercado "efetiva" e para o combate à corrupção – tem reduzida presença global em matéria de poder brando, não obstante a atratividade de sua cultura tradicional (NYE JR., 2011a, p. 169-170). A ONU viu seu poder brando diminuído quando a Assembleia Geral (diga-se de passagem, seguindo os procedimentos previstos na Carta) elegeu a Líbia de Muamar Khadafi para presidir a extinta Comissão de Direitos Humanos (NYE JR., 2004, p. 94-95). A China, em que pesem todos os esforços governamentais de Pequim, os reconhecidos recursos de cultura tradicional e a atração exercida pelo fenomenal crescimento econômico,

> ainda se ressente da falta de indústrias culturais capazes de competir com Hollywood ou Bollywood, suas universidades ainda não estão à altura das dos Estados Unidos, bem como faltam-lhe as muitas ONGs que geram boa parte do poder brando dos Estados Unidos (NYE JR., 2011a, p. 178-179)[260].

No caso chinês, Nye dá um passo adicional, exigindo que o poder brando de Pequim não só se alinhe ao padrão ocidental, mas também não venha a ser usado para "manipular a política da Ásia com o objetivo de excluir os Estados Unidos". Caso contrário, a estratégia chinesa de poder brando causará "fricções" (NYE JR., 2011a, p. 90). Em relação ao Brasil, o criador do termo contrabalança o "apelo transnacional" da cultura popular do "carnaval e futebol" com problemas de infraestrutura,

259 Na mesma linha, Nye frisa que "valores políticos como democracia e direitos humanos podem ser poderosas fontes de atração, mas não basta que sejam apenas proclamados" (NYE JR., 2004, p. 55).

260 No mesmo sentido, afirma Esther Pan: "[...] independentemente do avanço da sua ofensiva de charme, a China continua a ser uma sociedade autoritária que encarcera dissidentes e reprime revoluções conduzidas por seu próprio povo" (China's Soft Power Initiative. *Council on Foreign Relations*, Nova York, 18 mai. 2006).

baixa competitividade, corrupção, alta taxa de homicídios, baixo número de patentes registradas e investimento em P&D inferior à média da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE), entre outros aspectos (NYE JR., 2011a, p. 176).

Por outro lado, para tradicionais aliados dos Estados Unidos, tais como europeus ocidentais, japoneses, canadenses e nórdicos, Joseph Nye abunda em reconhecimentos ao estoque considerável de poder brando de que disporiam[261]. O corte é, novamente, ideológico.

Assim entendido, o poder brando adquire a função de ferramenta de conservação do *status quo*. Apenas aqueles que correspondem à *imagem* endossada ou tolerada pelos mecanismos tradicionais de legitimação – meios de comunicação, empresas de consultoria, agências de notação de risco, organismos internacionais, universidades, etc. – poderão aspirar a entrar no círculo dos detentores de poder brando à feição ocidental, obedecendo naturalmente à hierarquia. Os demais atores poderão, quando muito, almejar o uso de alguma forma espúria ou obsoleta daquele poder.

Definir o poder brando pela convergência com um padrão preestabelecido suscita a questão de quem controla os mecanismos de formação da *imagem* e das legitimidades ou, para recorrer ao termo em voga, o *branding* dos diferentes atores do sistema internacional. O presidente Vladimir Putin captou apropriadamente a relação de assimetria subjacente à submissão do conceito de poder brando ao de imagem "positiva", em conferência aos embaixadores russos em agosto de 2012. "A *imagem projetada pela Rússia no exterior não é formulada pelos próprios russos*, o que resulta em percepções distorcidas, que não refletem a realidade do país e suas contribuições para a civilização universal"[262].

261 Para Europa Ocidental e Japão, *vide* Nye Jr. (2011, p. 158-160 e 165, respectivamente). Para Canadá e Noruega, *vide* Nye Jr. (2004, p. 9-10).

262 Comunicação da Embaixada do Brasil em Moscou, grifo nosso.

Vem do próprio Joseph Nye (2011a, p. 83) uma ilustração eloquente do funcionamento do mecanismo pelo qual a *imagem* aprovada pelo Ocidente (aí incluídos os meios de produção ideológica) dita os limites do legítimo no plano internacional. Novamente, é a China que se desvia:

> Em 2007, às vésperas dos Jogos Olímpicos de Pequim, Steven Spielberg enviou uma carta-aberta ao Presidente Hu Jintao com o pedido de que a China incentivasse o Sudão a aceitar uma força de manutenção da paz da ONU no Darfur. A China logo despachou o Sr. Zhai para o Darfur, uma reviravolta que serviu como um caso de manual sobre como uma campanha de pressões, voltada a atingir Pequim em um ponto vulnerável e em uma conjuntura de vulnerabilidade, poderia obter os resultados que anos de diplomacia não foram capazes de produzir. (NYE JR., 2011a, p. 83)

Ao longo de sua história, a Unesco foi submetida a várias campanhas contra sua imagem, a cada vez que os debates em seu seio davam a impressão de se estarem afastando do aceitável – pelos padrões ocidentais, sobretudo os norte-americanos. Na década de 1950, a onda macarthista instigou a imprensa dos Estados Unidos a qualificar de "subversiva" a Organização, por dedicar-se ao ensino da compreensão internacional (SOUZA-GOMES, 1990, p. 27-28). De meados dos anos 1970 até a retirada dos Estados Unidos da Organização, em 1983-1984, os grandes meios internacionais de comunicação lideraram intenso e contínuo ataque à Unesco em razão das discussões em torno da Nomic (SOUZA-GOMES, 1990, p. 1, 7 e 89)[263]. Sem o controle dos meios de produção da *imagem* e com o acesso a eles deliberadamente bloqueado pelos controladores, o então Diretor-Geral, Amadou-Mathar M'Bow, não conseguiu contrabalançar o fluxo de manipulações e distorções promovidas pela imprensa contra a Unesco naquele período, conforme registram Preston, Herman e Schiller (1989).

263 Cf. Alvim Neto (1990, p. 57).

Os reflexos da campanha perduram até nossos dias. Escrevendo, em 2011, sobre o legado da Unesco, J. P. Singh, da Universidade de Georgetown, foi categórico ao afirmar que a agenda da Nomic "desacreditou a organização" (SINGH, 2011, p. 124)[264]. Pelo critério de adesão ao ideário ocidental, que poder brando poderia ser reconhecido naquela Unesco?

Esses exemplos indicam as vulnerabilidades de certa formulação/interpretação do conceito de poder brando, em especial para uso por parte de países que não controlam os meios tradicionais de produção de legitimidades. Ao ser vinculado à imagem, o poder brando pode também ver-se submetido ao ritmo e à inconstância da "opinião pública internacional". "O foco nos eventos e a falta de foco nos processos, provenientes da natureza do tempo da mídia, é um desafio constante para a construção do *soft power* da credibilidade internacional do país [...]" (LAFER, 2000, p. 265)[265]. Com relação a essas considerações, Joseph Nye entende que "não é inteligente subestimar o poder brando como mera questão de imagem, relações públicas e popularidade efêmera. Trata-se de uma forma de poder – um meio para a obtenção de resultados desejados" (NYE JR., 2004, p. 129).

Ao sugerir que o nível de poder brando de um determinado agente está atrelado a uma escala de valores pretensamente universais, Nye cria uma inconsistência com a própria afirmação de que, em uma *relação* de poder, "aquilo que o alvo pensa é particularmente importante, e os alvos importam tanto quanto os agentes" (NYE JR., 2011a, p. 84). Essa premissa lhe permite dizer, ao analisar o poder brando do "Consenso de Pequim", que "aquilo que atrai em Caracas pode afastar em Paris" (NYE JR., 2011a, p. 86). E vice-versa, poderíamos agregar. Assim sendo, a coerência interna da teoria seria mais bem preservada caso o tom prescritivo fosse descartado ou, pelo menos, levasse em

264 Na mesma linha, cf. Traub (2007, p. 21).

265 No mesmo sentido, Brian Hocking (*in* MELISSEN (Ed.), 2007, p. 39) entende que: "A essência do jogo reside não na força, mas nas vulnerabilidades do poder brando, tal como manifestado na fragilidade e porosidade da imagem."

devida conta a importância da visão do destinatário e do contexto em que a relação de poder se desenvolve[266]. Em alguns casos, aquilo que Nye pode tomar por atratividade da cultura ou dos valores norte-americanos pode ser visto em terceiros países como mero "imperialismo cultural".

Da mesma forma, recursos de poder que caem na escala de valores do professor de Harvard por não corresponderem ao "padrão" podem, na prática, gerar poder brando em dados contextos e situações entre países ou outros atores que não pertençam ao *noyau dur* do "Ocidente". Dentro desse marco mais relativista, Kishore Mahbubani pode utilizar, com propriedade, o conceito ao ressaltar que "por obra da atratividade de seu modelo de desenvolvimento econômico, a China está levando vantagem sobre os EUA no jogo do poder brando na Ásia" (*apud* LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 65). A introdução dessa perspectiva relativista é especialmente relevante no caso do Brasil, cujas raízes históricas, dimensões geográficas e apostas diplomáticas compelem a relacionamentos com todas as regiões do planeta. Nas palavras do ex-Ministro das Relações Exteriores Embaixador Antonio de Aguiar Patriota,

> [n]ão devemos apenas nos preocupar com a nossa imagem junto a países ricos. Cada vez mais teremos presente a importância de corresponder, em países vizinhos, na África e no mundo em desenvolvimento, às expectativas que se criam em relação ao Brasil como liderança solidária comprometida com o desenvolvimento (SOUZA, 2012).

A redução do conceito de poder brando ao de credibilidade pela adesão a princípios e valores ocidentais gera tensão também com outra premissa das análises de Nye: a de que as formas brandas de poder ascendem no portfólio de estratégias dos Estados por obra da

266 Essa visão é coerente com os próprios termos da argumentação de Nye Jr. (2004, p. 2): "O Poder sempre depende do contexto no qual a relação existe."

democratização acarretada pelas dinâmicas sociais e inovações tecnológicas próprias à "interdependência complexa". Em *Soft Power: the means to success in world politics*, o teórico atribui àquela realidade o fato de que "a política se torna, em parte, uma competição pela atratividade, legitimidade e credibilidade" (NYE JR., 2004, p. 31)[267]. A menos que entendamos o conceito de "interdependência complexa" como mera homogeneização ocidentalizante ou americanizante da vida internacional, a participação de um maior número de atores e a multiplicação dos canais de interação no plano global tenderiam a produzir um pano de fundo mais complexo, fragmentado e competitivo para a definição dos "leitos de legitimidade"[268].

Tal observação será tanto mais verdadeira quanto mais efetiva for a democratização do relacionamento internacional e quanto mais extensa a desconcentração de poder no sistema internacional. A dar-se validade às teses de *desocidentalização* do mundo, a consequência lógica em relação ao poder brando seria evitar-se sua caracterização como um padrão *ocidental* de comportamento ou de imagem[269].

O próprio Nye aponta para esse caminho, quando se refere ao impacto diferenciado da rede Al Jazeera na descrição dos eventos no Iraque em 2003, em comparação com o monopólio das redes "ocidentais" CNN e BBC sobre a narrativa da primeira Guerra do Golfo, em 1991. Afirma ele:

267 Em linha complementar, Hocking (2007, p. 31) defende que, "numa situação em que o poder econômico ganha importância e em que os conceitos de 'Estado-mercante' e 'Estado-competidor' substituem aquele baseado na primazia da segurança militar, a imagem determina a capacidade de promover exportações, atrair investimento estrangeiro e promover um país como destino desejável para atividades turísticas".

268 A expressão está em Fonseca Jr. (1998, p. 160).

269 "Outros países, povos e grupos têm agora acesso a suas próprias narrativas e redes. Não aceitarão passivamente a versão dos eventos que lhes seja outorgada. Washington terá de se esforçar para fazer prevalecerem seus argumentos – e terá de fazê-lo pela persuasão. Tal tarefa se tornou muito difícil, mas igualmente vital.Em um mundo cada vez mais autônomo e democrático, no longo prazo, a batalha das ideias é praticamente a principal das batalhas." (ZAKARIA, 2011, p. 273). É ilustrativo que o *Der Standard*, da Áustria, intitule de "*Brazil's rising power: 'We do not want to be someone who just says yes*'" (O poder ascendente do Brasil: 'Não queremos ser alguém que apenas diz sim') sua entrevista com o Embaixador Celso Amorim, à época Ministro das Relações Exteriores.

> Ao descrevermos os eventos de março de 2003, poderíamos dizer que as tropas americanas 'entraram no Iraque' ou que as tropas americanas 'invadiram o Iraque'. Ambas as declarações são verdadeiras, mas têm efeitos muito diversos em termos do poder de moldar preferências. (NYE JR., 2011a, p. 19-20)

Em paralelo a uma aparente ascensão *of the Rest*, as agruras dos Estados Unidos e de seus aliados na "gestão" do Afeganistão e do Iraque, bem como a desorientação do mundo desenvolvido quanto ao modo de superar a crise econômica atual, reforçam o processo de deslegitimação do dito Ocidente[270]. É nesse contexto que Martin Wolf se pergunta: "Quem ainda acredita nos mestres?" (*apud* LAYNE *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 67) Enfraquecem-se as bases materiais e ideológicas que haviam levado países como o Brasil a praticar o que Parola nomeia "diplomacia das credenciais" (PAROLA, 2007, p. 398). Nesse paradigma, os atores se orientavam pelo "entendimento de que o espaço de manobra de políticas que insistissem em permanecer à margem dos consensos políticos que se vão formando desde o fim da década de 1980 era restrito" (PAROLA, 2007, p. 398)[271]. Para Lamazière, uma das razões para o abandono, pelo Brasil, da busca de credenciais como tema principal da política externa é, justamente como temos argumentado, a percepção de que se demonstra, "crescentemente, que faltam credenciais aos que supostamente as demandavam" (PAROLA, 2007, prefácio, p. 14).

O contexto internacional em que vivemos, marcado pela perda da "relação automática entre lugar no campo de poder e ações correspondentes" (FONSECA JR., 1998, p. 209), dá atualidade ainda maior

270 Nye Jr. (2004, p. 59) recorda também a perda de credibilidade dos Estados Unidos, decorrente da incoerência entre combate ao terrorismo e os propalados valores do país.

271 Característico dessa época seria o seguinte trecho da aula magna do então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, aos alunos do Instituto Rio Branco, em 29 de setembro de 1998: "A credibilidade é um elemento fundamental [...] nas relações internacionais como um todo. O país que não tem credibilidade, que não se afina com esses ingredientes principais do *mainstream* internacional, que tem o que se chama de *credibility gaps* [...] é um país que não tem capacidade de audiência, que não é convidado a sentar às mesas, que não tem participação nos processos decisórios" (LAMPREIA, 1999, p. 92-93).

às palavras de Fonseca Jr., quando examinou, ao final dos anos 1990, o tema da legitimidade nas relações diplomáticas: "No plano internacional, a referência ao aceitável é complexa e [...] depende de uma combinação de ordenação de poder e valores que, nem sempre, são derivados de hegemonia (a legitimidade criada pelo poder)" (FONSECA JR., 1998, p. 188)[272]. Prova dessa complexidade, segundo propõe Badie (2011, p. 14), encontra-se na "forte aptidão dos pequenos para criar uma diplomacia *contestatária,* cujos efeitos não são apenas retóricos e as quais, por sua invenção, refinam os contornos do sistema".

Durante a Guerra Fria, a deslegitimação da política de poder das superpotências abria espaço para contralegitimidades. No pós-Guerra Fria, o unilateralismo hegemonista também tinha o condão de mobilizar contralegitimidades. Quando, porém, já não há polos tão nítidos, quando os polos tradicionais já não exercem a mesma influência de outrora, ou quando, para reproduzir o verso de Caetano Veloso (s/d), "alguma coisa está fora da nova ordem mundial", qual é o *ponto de referência* a partir do qual construir o "leito de legitimidade"? O mais provável é que não haja apenas *um* ponto de referência legitimador, mas, sim, múltiplos, cambiantes conforme os atores envolvidos em uma dada relação de poder e à luz do contexto em que a relação se estabelece e se desenrola. De todo modo, é lícito afirmar que as atuais circunstâncias e características do sistema internacional tornam menos viável ou menos universalizável um conceito de poder brando *eurocêntrico*[273]. Novamente, o *relativismo* é a chave para a sobrevivência do conceito fora do contexto norte-americano. Ao assinalar que "o poder brando é disponível para todos os países" e que "o poder brando não é

272 Zakaria (2011, p. 38-39) vai mais além: "Num mundo pós-americano, pode não haver um centro em torno do qual orbitar."

273 A prevalecer a observação de John M. Hobson, de que "o que encontramos na vasta maioria da teoria internacional é o propósito normativo provinciano e paroquial de defender e celebrar o ideal do Ocidente na política mundial", a proposta teórica de Nye não estaria isolada (HOBSON, 2012, p. 344). Hobson (2012, p, 234), em sua crítica ao eurocentrismo nas teorias de relações internacionais, não livra nem mesmo as teorias autointituladas anti-imperialistas, de extrações marxista e estruturalista.

bom *per se*", Joseph Nye (2004, p. 89; 2008, p. 42) abre portas, dentro de sua obra, para essa saída[274].

Nye preconiza que, para gerar poder brando, um país deve manter a coerência entre, de um lado, seus valores e ideais, e, de outro, suas políticas públicas e sua diplomacia. Ao lado da cultura, a coerência seria, em sua visão, o principal combustível da atratividade de um país aos olhos de terceiros. Como explica o próprio professor de Harvard,

> O poder brando de um país repousa sobretudo em [...] seus valores políticos (*quando ele os respeita tanto em casa quanto no exterior*) e em sua política externa (*quando outros a veem como legítima e dotada de autoridade moral*). *As condições entre parênteses são cruciais* para se determinar se os recursos de poder brando se traduzem no comportamento de atração que pode influenciar terceiros na direção de resultados favoráveis. (NYE JR., 2011a, p. 84) (grifo nosso)

Desse ângulo, não seria descabido conjecturar que o conceito de poder brando seria, provavelmente, mais adaptado àqueles Estados que não sejam hegemônicos nem tenham política externa com vocação missionária. À diferença dos atores hegemônicos, aqueles Estados podem mais facilmente justificar a *coerência* de suas ações, uma vez que estão livres da pecha de colonizadores ou intervencionistas. Em geral, contarão com a legitimidade de terem sido colônias ou objeto de intervenções estrangeiras. De igual maneira, dispõem de maior margem de liberdade para fazer propostas de "irresistível racionalidade" (FONSECA JR., 1998, p. 270)[275], para além dos estreitos confins do *realismo responsável* das grandes potências.

Embora o teórico do conceito se autoproclame um antideclinista no debate acadêmico norte-americano, suas prescrições a Washington

274 É preciso reconhecer igualmente que, em seu percurso, Nye parte de um otimismo triunfalista sobre o poder dos Estados Unidos em *Bound to Lead* e se encaminha para formas mais matizadas de apreciação da excepcionalidade do país e de como este pode constituir um "modelo" para terceiros países.

275 "[...] não seria incorreto dizer que a primeira virtude dos discursos da PEI [Política Externa Independente] e do PR [Pragmatismo Responsável] seria a coerência, de onde viria, talvez, a força inspiradora que tiveram durante tanto tempo." (FONSECA JR., 1998, p. 343)

podem soar como confirmação de que os Estados Unidos estão, de fato, em processo de declínio ou de perda de poder relativo. Em *The Future of Power*, a preocupação de Nye é "restaurar" a credibilidade do país, abalada por anos de unilateralismo, arrogância e incoerência entre políticas e ideais. Virtualmente, todos os seus conselhos para aquela restauração vão na linha do que países "sem poder" vêm fazendo há anos ou desde sempre: recorrer à diplomacia; respeitar os canais multilaterais de diálogo; compreender que o poder deve ser exercido "com os outros" em vez de "sobre os outros".

Essa sugestão de moderação às potências não pode senão ser apreciada por países que, como o Brasil, interessem-se pela reforma, via negociação e diplomacia, da governança internacional. Da mesma forma, a legitimação (ideológica, por assim dizer) das formas brandas de poder reforça, à primeira vista, um discurso de política externa em que as credenciais de que o Brasil dispõe ganham precedência sobre outras – em particular, as da agenda de corte realista sobre segurança – em que o país não é tão bem aquinhoado, por razões históricas e geopolíticas ou por escolhas políticas. Dito de outro modo, as condições de influência do Brasil no cenário internacional aumentam quando os *hegemons* ou eventuais pretendentes à hegemonia optam por formas brandas de poder.

Christopher Hill, ao discutir o poder brando da União Europeia, apresenta argumento similar. Para ele, na atual e complexa fase da política internacional, existe uma demanda por "mais sofisticação do que a demonstrada nas relativamente brutas versões do realismo ou do espírito de Cruzadas que com grande frequência passaram por expertise em política externa no passado" (HILL *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 195-196). O valor agregado do conceito de poder brando, em sua opinião, estaria em dirigir a atenção de todos os atores do sistema internacional, "incluindo os EUA e outros Estados-Nações poderosos", para a necessidade de "recorrerem mais às artes da negociação e da formação de laços, o que significa compreender a interação que se

estabelece continuamente entre populações internas e entre elas e os governos, sejam eles locais ou de outros países" (HILL *in* PARMAR; COX (Eds.), 2010, p. 195-196).

Apesar das insuficiências e inconsistências de sua análise, Nye, como reconhecem Zahran e Ramos, "tem todo o mérito por assinalar as limitações dos autores declinistas de fins dos anos 1980, por identificar os limites do conceito de poder no âmbito da corrente majoritária das teorias de RI [relações internacionais] e por abrir espaço para debates sobre os aspectos intangíveis do poder" (ZAHRAN; RAMOS, 2010, p. 28). Debates sobre os aspectos intangíveis (sobretudo os não coercitivos) do poder interessariam ao Brasil, pois, como lembra Fonseca Jr. (1998, p. 28-29), é pela *legitimidade* das posições que se descortinam "sistematicamente" oportunidades de atuação externa para os países em desenvolvimento, embora as condições de participação desses países no sistema internacional também possam ser obtidas "episodicamente" por vantagens de poder (duro)[276].

2.3 O Brasil precisa de uma estratégia de poder brando?

Durante visita ao Brasil, em março de 2012, o presidente do *think tank* norte-americano *Council on Foreign Relations*, Richard Haas, recomendou investimento em força militar, para uso naquelas situações em que a economia e a diplomacia deixam de funcionar a contento. O visitante, ex-diretor de planejamento político do Departamento de Estado na administração George W. Bush, impressionou-se, ademais, com o gosto dos interlocutores locais pelo poder brando: "As pessoas aqui gostam de falar de *'soft power'*" (ANTUNES, 2012). De fato, se tomarmos por referência o discurso diplomático brasileiro, serão facilmente encontradas referências a atributos do país assimiláveis às categorias usadas por Joseph Nye na definição de poder brando:

276 Fonseca Jr. (1998, p. 170) julga "interessante" a análise sobre o "poder de atração" levada a cabo por Nye ao discutir o conceito de *soft power*.

> Somos, visivelmente, um vetor de paz, com relações diplomáticas com todos os membros da ONU, sem armas de destruição em massa, sem inimigos [...]. Talvez um ativo importante seja nossa credencial de país pacífico, solidário e capaz de dialogar com todos, aliada a uma intenção de participar do mundo de forma construtiva. Nossa vocação humanista, nossa valorização da diversidade, nosso compromisso com o sistema de governança global crescentemente inclusivo, democrático e eficiente. (SOUZA, 2012)

Ao "poder de atração pela persuasão" identificável nessas palavras do ex-Ministro das Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota, podemos adicionar sua referência, por implicação, ao "poder pela atração do modelo" do Brasil, na condição de "país que é apontado como exemplo de um bom caminho a seguir, em razão de nosso êxito em alcançar, dentro da democracia, um desempenho econômico que comprovadamente resulta em melhora da situação social"[277].

O compromisso com o multilateralismo, outro dos mecanismos para exercício do poder brando segundo Joseph Nye (2004, p. 65), é presença constante nos pronunciamentos de política externa brasileira. Em *A Diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa*, o Embaixador Celso Amorim assim resume a visão brasileira:

> O Brasil é defensor intransigente de soluções pacíficas e tem manifesta preferência pela via multilateral para resolver os conflitos. Não há modo mais efetivo de aproximar os Estados, manter a paz, proteger os direitos humanos, promover o desenvolvimento sustentável e construir soluções negociadas para problemas comuns, como bem disse o Presidente Lula na abertura da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2006. (AMORIM, 2007, p. 8)

Ainda no contexto do discurso diplomático, o aspecto que provavelmente mais evidencia as "credenciais" brasileiras de poder brando é

277 Mensagem de fim de ano do Ministro de Estado das Relações Exteriores, dezembro de 2011.

a convivência pacífica com todos os países da vizinhança há mais de 140 anos. Poucos Chanceleres poderiam sublinhar tamanha vantagem comparativa na competição por legitimidade: "Não creio que haja muitos países que possam alardear que, apesar de terem 10 vizinhos, não tenham tido nenhuma guerra nos últimos 140 anos" (GLASSER, 2010).

O reconhecimento de que o Brasil detém recursos de poder brando não se restringe a fontes nacionais, não obstante os inevitáveis estereótipos e simplificações do olhar estrangeiro. "Em termos de poder brando, a cultura popular do carnaval e do futebol do Brasil tem um apelo transnacional, e o país adotou uma política externa voltada para a projeção de uma imagem positiva na América Latina e mais além", assevera o próprio Joseph Nye (NYE JR., 2011a, p. 176). A mesma fonte anotou, em meados dos anos 2000, que "o Brasil projeta uma certa atração tanto por sua vibrante cultura quanto por sua promessa de futuro" (NYE JR., 2004, p. 184).

Deter recursos do chamado poder brando é, do ponto de vista da política externa, apenas um ponto de partida. Decisivo é saber como e com que finalidades tais recursos podem ou devem ser mobilizados. No caso do Brasil, a necessidade de passar da enunciação dos títulos do nosso poder brando para a estratégia de sua promoção está relacionada à seguinte hipótese de trabalho: em um sistema internacional em transição, marcado por intensa competição, fortes desigualdades e razoável desconcentração do poder, o avanço de nosso desenvolvimento econômico e social e a consequente expansão de nossa presença no mundo tendem a elevar o nível de contestação externa ao (por falta de melhor termo) nosso processo de ascensão.

Parte da contestação viria, conforme se postula na presente hipótese, sob a forma de disputa de legitimidades. A contestação seria, ademais, originária tanto dos que declinam (em termos relativos ou absolutos) quanto dos que ascendem menos que o pretendido ou permanecem estagnados. Pelas características do sistema, em particular

a multiplicação das fontes de legitimação e a desestruturação das lógicas tradicionais de alianças e esferas de influência, parte da resposta brasileira à contestação teria de passar pelo fortalecimento de nossa legitimidade[278]. O raciocínio é similar ao que aplica o Ministro da Defesa, Embaixador Celso Amorim, quando assinala: "Não se pode ser a sexta economia, ser membro dos Brics e do G20, ter toda a importância que o Brasil assumiu e não ter Forças Armadas devidamente equipadas" (GAMA, 2012). Precisamos também reforçar o arsenal de legitimidade.

A promoção do poder brando brasileiro, na hipótese descrita, seria necessária para "azeitar as engrenagens" que têm permitido ao Brasil, como potência média em desenvolvimento, crescer com inclusão social e firmar-se como um ator incontornável no cenário externo. Para parafrasear o Barão do Rio Branco, o Brasil precisará ser "forte no conteúdo e suave nos modos" para continuar emergindo[279]. Amaral (2012, p. 299) e Sennes (2012, p. 231-232) entendem que, no Brics, o Brasil é o país cuja ascensão é mais compatível com a ordem vigente, o que não significa, porém, que esteja imune a ações ou táticas de deslegitimação por parte dos "interesses estabelecidos". A esse respeito, seria recomendável não esquecer o exemplo da reação de alguns membros permanentes do Conselho de Segurança à Declaração de Teerã.

Matias Spektor, ao inaugurar sua coluna sobre política externa no diário *Folha de S.Paulo*, afirmou que "[o] maior desafio internacional do Brasil nos dias de hoje é gerir sua própria ascensão" (SPEKTOR, 2012). A frase é particularmente verdadeira para as relações com os vizinhos sul-americanos, nossa circunstância geográfica imediata e prioridade central de nossa diplomacia. Em termos simplificados, a transformação do Brasil em ator com crescentes envolvimento e

278 "[...] em um mundo com muitos atores, estabelecer a agenda e organizar coalizões se transformam nas formas primordiais de poder" (ZAKARIA, 2011, p. 258).

279 "Grandes Estados da periferia, como o Brasil, sempre que se engajam em projetos de fortalecimento político, econômico, militar ou tecnológico de natureza autônoma são vistos com suspeita, ameaçados e até atingidos por sanções" (GUIMARÃES, 2002, p. 34).

influência globais pode despertar, na nossa região, duas percepções básicas, ambas relacionadas a assimetrias que seria ilusório ignorar: a primeira, de descolamento; a segunda, de expansionismo. Em ambos os casos, e em um contexto de opção generalizada – e viável – por estratégias de "autonomia pela diversificação"[280], há o risco de fragilização da legitimidade do processo de integração, indispensável para a sustentabilidade do próprio processo de ascensão do Brasil[281].

"O Brasil tem uma responsabilidade, que deve assumir, e temos que (sic) cutucá-lo para que a assuma, porque precisamos dele, mas ele também precisa de nós, uma vez que o desequilíbrio é enorme". Como estratégia para "cutucar" o Brasil, o autor da frase, o presidente do Uruguai, José Mujica, anunciou a possibilidade de que Montevidéu eleve o *status* de sua participação na Aliança do Pacífico, da qual é observador desde agosto de 2012 (MUJICA, 2012).

Por outro lado, tendências intrínsecas ao desenvolvimento capitalista de um país do tamanho e com as expectativas do Brasil podem redundar (involuntariamente ou à revelia de políticas públicas brasileiras) na percepção equivocada de "expansionismo", antessala de possíveis resistências ao avanço da integração sul-americana.

Por essas razões, é mais do que recomendável que o país sempre preste muita atenção ao *quantum* de legitimidade de que dispõe na região. A percepção que nossos vizinhos devem ter de nós deve, tanto quanto possível, corresponder à visão brasileira de que a integração regional destina-se a "construir um entorno que não faça do Brasil uma ilha de prosperidade econômica e social em meio a um oceano de instabilidade social e política" (GARCIA, 2010, p. 50). O recurso a formas não coercitivas de poder no relacionamento com nosso entorno regional não é apenas a consequência lógica do discurso de integração

280 A expressão é tomada de empréstimo a Vigevani e Cepaluni (2007).

281 A Presidenta Dilma Rousseff relembra que a conjuntura de crise econômica internacional é razão adicional da relevância da integração regional para o desenvolvimento do Brasil: "A permanência deste cenário global de crise torna ainda mais evidente a importância da nossa integração, que é o que fará cada um de nós mais forte e mais apto a enfrentar as turbulências do mercado internacional". (ROUSSEFF, 2012b)

solidária com respeito à diversidade (GARCIA, 2010, p. 50). É também o complemento indispensável aos investimentos em uma política de desenvolvimento compartilhado, com conexão da infraestrutura e entrosamento das estruturas produtivas mediante uma especialização (tanto quanto possível) não assimétrica. Por esse prisma, a promoção do poder brando do Brasil contribuiria para dissipar eventuais desconfianças ou incompreensões sobre o grau efetivo de nosso comprometimento e sobre as reais intenções das iniciativas brasileiras no campo da integração regional.

O reforço de nossa legitimidade por meio da promoção do poder brando deveria ter na África outra de suas prioridades. A região, alvo de uma nova disputa por recursos naturais e igualmente por "mentes e corações"[282], é um parceiro central para demonstrarmos que a consolidação da multipolaridade benigna não só é desejável, mas também é capaz de solucionar os principais problemas ligados à desigualdade e à pobreza. Laços históricos e culturais e interesses econômicos e geopolíticos aconselham que o Brasil busque, permanentemente, identificar e aplicar meios mais avançados de interagir com os países africanos, na perspectiva de uma genuína *cooperação* entre países em desenvolvimento.

Joseph Nye (2011a, p. 20) postula que, entre as principais fontes de poder brando, estariam a cultura (desde que atraente) e a diplomacia (desde que percebida como legítima). Na combinação das duas, por meio da diplomacia cultural, o teórico de Harvard enxerga uma forma de vanguarda para a disseminação do poder brando (2004, p. 100 e seguintes). Essa consideração encontra paralelo nas reflexões de Edgar Telles Ribeiro sobre a diplomacia cultural e a política externa brasileira. Para ele, a aproximação pela cultura tem uma capacidade inigualável de *persuasão* de quem ouve e *geração de prestígio* para quem

282 ROMERO, Simon. Brazil gains business and influence as it offers aid and loans in Africa. *The New York Times*, Nova York, 7 ago. 2012. Is Brazil the inheritor of the Portuguese empire in Africa? *Al Jazeera*, Catar, 30 set. 2012.

fala – aspectos centrais no conceito de Nye (2011, p. 37): "O poderio militar ou econômico de uma nação tende a intimidar, a cultura seduz".

O engajamento na promoção da cooperação para o desenvolvimento é outro tipo de comportamento cujo emprego, segundo Nye (2004, p. 80), tenderia a contribuir, de forma não coercitiva, para a obtenção de resultados almejados. Sobre a relação entre cooperação para o desenvolvimento e poder brando, Puente (2010, p. 97) sublinha que a cooperação técnica Sul-Sul poderia auxiliar na inserção internacional dos países em desenvolvimento que a praticam,

> facilitando-lhes o caminho a percorrer pela busca de seus interesses, não apenas em termos das eventuais influências sobre os países com os quais cooperam. Mas também e, sobretudo, pela legitimidade, reconhecimento e liderança que podem aportar aos países que a promovem, ao se tornarem agentes ativos – e não mais apenas passivos – da promoção do desenvolvimento.

Nye (2004, p. 65), como já tivemos a oportunidade de mencionar, também arrola o compromisso com o multilateralismo como um dos mecanismos para exercício do poder brando. Com efeito, seria mais fácil, na visão daquele teórico, gerar e exercer poder brando no contexto multilateral (NYE JR., 2014, p. 63).

À luz de todas essas considerações, poderíamos arriscar a hipótese de que a Unesco, enfeixando cultura, diplomacia multilateral e cooperação para o desenvolvimento, seria um veículo ou plataforma dos mais convenientes ou adaptados para a promoção do poder brando[283]. A utilização da Unesco como canal de diplomacia pública e como parceira de iniciativas de cooperação poderia ser útil complemento multilateral a esforços e estratégias, de natureza bilateral ou regional, com o objetivo de construir um "contexto propício" para a atuação externa do país, caso prefira continuar a investir em modalidades não

283 Em entrevista em 18 de dezembro de 2012, o Diretor-Geral-Adjunto para Planejamento Estratégico da Unesco, Hans d'Orville, referiu-se à Organização como a "agência para construir poder brando".

coercitivas de exercício de poder. Como indica a Delegada Permanente na Unesco, Embaixadora Maria Laura da Rocha, a posição relativa do Brasil oferece uma vantagem à formulação da estratégia sugerida:

> [a] identificação dos valores defendidos pela Unesco com a visão positiva da sociedade brasileira no imaginário mundial – uma sociedade multicultural e multiétnica em permanente harmonia – proporcionam ao Brasil um diferencial de poder brando a ser explorado na busca pela ampliação da cooperação internacional para o desenvolvimento.[284]

As organizações multilaterais, ao contrário do que pressupõem certas correntes teóricas funcionalistas, refletem hierarquias de poder e interesse das grandes potências. A plataforma multilateral, no entanto, oferece visibilidade, oportunidade de voz e espaço para coalizões para que países como o Brasil tornem públicos seus interesses e angariem apoios (HURRELL, 2000, p. 3-4)[285]. Pelas áreas de que trata, a Unesco é certamente uma das plataformas multilaterais para o enfrentamento de legitimidades e, nessa perspectiva, deveria integrar o *mix* estratégico de potências médias ou grandes países periféricos em busca de defesa contra normas e práticas que os prejudiquem, bem como de mudanças nas estruturas de poder internacional.

Embora, em sua origem, o conceito possa parecer instrumento de perpetuação de hegemonias e do *status quo*, a promoção do poder brando do Brasil via Unesco não deveria ser mera reprodução de práticas e comportamentos de potências tradicionais. Não se trataria de instrumentalizar a Organização para difundir ou replicar o "modelo" brasileiro em terceiros países, estratégia tão ao gosto de países cuja identidade nacional se define como "privilegiada, missionária, superior" (FONSECA JR., 1998, p. 269). Inspirado pela valorização da diversidade e pela disposição para a "combinação de legitimidades"

284 Entrevista com a Delegada Permanente do Brasil na Unesco, Embaixadora Maria Laura da Rocha, em 28 de outubro de 2012.

285 Cf. Fonseca Jr. (2012, p. 23).

(FONSECA JR., 1998, p. 269), nosso engajamento com a Unesco deveria basear-se em um espírito de parceria com os países e as regiões que, porventura, venham a ser partícipes da iniciativa. Assim procedendo, o Brasil não só estaria sendo coerente com seu modo de atuação diplomática, mas também ampliaria suas oportunidades de êxito ao agir em sintonia com o "espírito do tempo", conforme descrito por Peter Beinart (2010, p. 389), em expressiva passagem:

> O deslocamento do poder de países outrora colonizadores para países que foram outrora colonizados constitui uma das mais profundas tendências da política mundial, e qualquer projeto que apareça sob a forma de idealismo para os primeiros mas de imperialismo para os segundos colidirá de maneira catastrófica com o nacionalismo de povos cuja memória histórica lhes legou uma prevenção contra governos ocidentais que venham lhes dizer o que devem fazer.

Capítulo 3

Atualidade e relevância da Unesco

Em seu Relatório Final aos Estados-Membros, a equipe que conduziu a Avaliação Externa Independente da Unesco ressalta haver identificado, nas pesquisas e entrevistas que efetuou, três "narrativas" sobre os impactos e contribuições da Organização: a do legado, a da presença e a da eficácia[286].

A primeira descreveria a Organização como instituição admirada por seus consideráveis feitos passados, mas que se tem tornado "invisível" ou "sem viço" em nossos dias. Para os peritos da Avaliação Externa Independente, os adeptos dessa narrativa referem-se a um programa "que muitos anos atrás foi muito importante para nós"[287] e, em geral, vinculam a Unesco aos monumentos históricos inscritos na Lista do Patrimônio Mundial.

A segunda narrativa – a da presença – enfatizaria a visibilidade da Organização, acrescida pelos mandatos que detém em relação a certas iniciativas internacionais. Sua expressão característica poderia encontrar-se nas frequentes menções da Diretora-Geral ao recente

286 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 14-15.

287 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 14.

aumento da relevância da Unesco, a partir das funções coordenadoras que recebeu do Secretário-Geral da ONU (SGNU), Ban Ki-moon, em relação à iniciativa "Educação em Primeiro Lugar" (*Education First*) e ao Conselho Científico Consultivo para questões de desenvolvimento sustentável[288].

A terceira narrativa – a da eficácia – associaria a Unesco ao bom desempenho de suas funções. Segundo o Relatório Final da Avaliação Externa Independente, os integrantes dessa "corrente", no mais das vezes, conhecem bem apenas um programa ou tiveram participação apenas episódica em eventos organizados pela Agência. "É a agência-líder das Nações Unidas para o tema da água"; "o trabalho sobre liberdade de imprensa tem sido muito importante"[289], são algumas das opiniões, geralmente positivas, recolhidas pelos peritos externos quanto a esta narrativa.

A Avaliação Externa Independente acentuou a importância da narrativa da eficácia, que, na visão dos peritos, legitimaria a Unesco perante os governos, sociedade civil e setor privado, bem como fortaleceria sua autoridade e sua capacidade de mobilizar recursos. Desse ângulo, costumam ser frequentes as análises que sublinham as limitações da Unesco, constantemente às voltas com o desafio de manter um mínimo de coerência entre as afirmações grandiloquentes de seus objetivos e um orçamento reduzido[290].

Para o presente trabalho, optamos por uma exposição em que as três narrativas se complementam para realizar abrangente, ainda que sintético, exame da importância da Unesco no contexto internacional

288 *Vide*, *e.g.*, Bokova (2012b, p. 15 e 21). A iniciativa "Educação em Primeiro Lugar" foi lançada em evento de alto nível, em 26 de setembro de 2012, à margem da sessão de abertura 67ª Assembleia Geral da ONU. Suas prioridades são garantir a todas as crianças acesso à escolarização, melhorar a qualidade da educação e promover a "cidadania global". O Brasil foi designado como um dos oito "*Member state champions*" da iniciativa (comunicação da Missão Permanente do Brasil na ONU). A criação do Comitê Científico Consultivo havia sido recomendada pelo Relatório *Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*, do Painel de Alto Nível do SGNU sobre Sustentabilidade Global, copresidido pelos presidentes da África do Sul e da Finlândia. A Ministra do Meio Ambiente do Brasil, Izabella Teixeira, integrou o Painel.

289 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 14.

290 Em 1952, o Diretor-Geral Jaime Torres Bodet renunciou ao cargo, ao ver sua proposta orçamentária rejeitada pelo Conselho Executivo (SINGH, 2011, p. 39; VALDERRAMA, 1995, p. 88).

atual. Assim, buscamos evitar a oscilação entre a visão idealizada da Organização e o seu oposto, que, concentrado nas mazelas e insuficiências administrativas, subestima o acervo e o potencial de realizações unesquianas.

3.1 A narrativa do legado: breve histórico da Unesco

Trinta e sete governos enviaram delegações a Londres, entre 1º e 16 de novembro de 1945, para a conferência internacional que conduziria à criação da Unesco, em obediência à recomendação emitida pela Conferência de São Francisco, que redigira a Carta das Nações Unidas. O Ato Constitutivo da Unesco entrou em vigor em 4 de novembro de 1946, após a exigida ratificação por parte de vinte Estados, e a primeira Conferência Geral reuniu-se, em Paris, entre 19 de novembro e 10 de dezembro do mesmo ano (SINGH, 2011, p. 12; VALDERRAMA, 1995, p. 21).

A ideia de se estabelecer uma organização internacional voltada para a educação emergiu no âmbito da Conferência dos Ministros da Educação dos Países Aliados (CAME, na sigla em inglês), cuja reunião inaugural teve lugar em Londres em novembro de 1942. Seus propósitos iniciais eram contra-arrestar a propaganda do Eixo e dar início à reflexão sobre a coordenação de esforços dos Aliados em matéria educacional no pós-guerra. Participantes nas reuniões da CAME vinham da Bélgica, da então Tchecoslováquia, da França, da Grécia, da Iugoslávia, da Noruega, da Polônia e dos Países Baixos. Posteriormente, juntaram-se África do Sul, Austrália, Canadá, China, Estados Unidos, Índia, Luxemburgo, Nova Zelândia e União Soviética. Em janeiro de 1943, alguns dos integrantes da CAME emitiram, a título pessoal, resolução em favor de um "Escritório das Nações Unidas para a Reconstrução Educacional" (SINGH, 2011, p. 12; VALDERRAMA, 1995, p. 19-20).

Por volta de 1944, as propostas de uma organização internacional para a educação ganharam força. O *Bureau* Internacional para a Educação, fundado em Genebra em 1924, por iniciativa de Jean Piaget, constituía fonte de inspiração como modelo de natureza intergovernamental. Era a concepção defendida pelos Estados Unidos e Reino Unido, interessados em uma organização que se deveria voltar para a educação da população, em particular graças às novas tecnologias de comunicação[291]. A França, por sua vez, impulsionava modelo baseado no Instituto Internacional para Cooperação Intelectual (Iici), criado em 1925 pela Liga das Nações (SINGH, 2011, p. 12-13)[292]. O modelo do Instituto oferecia duas inovações que os delegados franceses favoreciam nas negociações que desembocariam na Unesco: o envolvimento de organizações não governamentais internacionais e a ideia de que as sociedades civis dos Estados-Membros seriam representadas por Comissões Nacionais. Na visão francesa, o secretariado internacional, subordinado a um conselho executivo intergovernamental, seria instruído pelas Comissões Nacionais.

Prevaleceu, ao final das negociações, a solução intergovernamental. Vencida na questão principal, a França foi "recompensada" em outros aspectos: a futura organização teria sede em Paris, e não na concorrente Genebra, bem como teria uma estrutura tripartite, com envolvimento de organizações não governamentais internacionais e outros representantes da sociedade civil. Pelo artigo XI.1 de seu Ato Constitutivo, a Unesco poderia estabelecer "relações de trabalho" com aquelas organizações não governamentais, das quais a primeira a beneficiar-se de tal oportunidade foi o Conselho Internacional de Uniões Científicas (ICSU, na sigla em inglês), criado em Bruxelas em

291 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

292 O Instituto constituía o "corpo técnico" vinculado ao Comitê Internacional para a Cooperação Intelectual, órgão de natureza consultiva, estabelecido, em janeiro de 1922, pelo Conselho da Liga das Nações. Composto por doze membros, o Comitê reunia "pessoas eminentes", que não representavam seus respectivos países. Seu primeiro presidente foi o filósofo Henri Bergson (VALDERRAMA, 1995, p. 1-2).

1931 e colaborador assíduo do Iici (SINGH, 2011, p. 13)[293]. O artigo VII do Ato Constitutivo previu, ainda, a criação pelos Estados-Membros das chamadas Comissões Nacionais (ou órgãos nacionais para a cooperação)[294].

Até 1944, a ideia de se criar uma organização internacional girava em torno do binômio "educação e cultura". Inicialmente, o interesse na "ciência" era visto como parte da agenda sobre educação na futura agência, mediante a elaboração de manuais escolares e disseminação de conhecimento científico. Cientistas haviam contribuído para os trabalhos da CAME, sobretudo no que tange ao enfrentamento do poder científico da Alemanha e, subsequentemente, ao papel da ciência na reconstrução pós-guerra. Em visita a Washington, em fevereiro de 1945, o bioquímico britânico Joseph Needham, que viria a ser o primeiro diretor da área científica da Unesco, convenceu as autoridades norte-americanas de que a ciência deveria figurar em pé de igualdade na instituição, cuja sigla em cogitação, àquela altura, ainda era apenas "UNECO" (*United Nations Educational and Cultural Organization*). No entanto, a letra "S" somente entraria na sigla da nova agência especializada da ONU nas minutas finais do acordo (SINGH, 2011, p. 14 ; DROIT, 2005, p. 85 ; VALDERRAMA, 1995, p. 22-23 ; DE LIMA, 1983, p. 184).

As referências à comunicação e à informação no Ato Constitutivo resultaram de iniciativa dos Estados Unidos. Recorda Alvim Neto (1990, p. 26) que a delegação norte-americana, na primeira sessão da Conferência Geral, chegou a propor que a Unesco implantasse um sistema de comunicação estimado em cerca de US$ 250 milhões de dólares. "Os britânicos não aprovaram a proposta, receosos de que os Estados Unidos utilizassem a Unesco 'para bombardear o mundo com ideias americanas' [...]" (ALVIM NETO, 1990, p. 26). Os debates sob

293 Atualmente, denomina-se *International Council of Science*, embora mantenha a sigla original. Juntamente com a Unesco e a Academia de Ciências da Hungria, é uma das instituições patrocinadoras do Fórum Mundial de Ciências, cuja sexta edição, realizada no Rio de Janeiro em novembro de 2013, foi a primeira promovida fora da sede (Budapeste).

294 As Comissões Nacionais para a Unesco espelhariam, na visão francesa, os Comitês Nacionais do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (VALDERRAMA, 1995, p. 18).

"comunicação e informação" foram uma das principais vias de acesso da Guerra Fria à rotina da Unesco. A pressão norte-americana em favor do tratamento de temas tais como liberdade de imprensa e de informação é parte da explicação para que a Polônia e a (à época) Tchecoslováquia, no clima de batalha ideológica de então, hajam-se retirado da Organização entre 1947 e 1954, ano em que a União Soviética, também por resistência à "propaganda ocidental", finalmente decidiu aderir à Unesco (SINGH, 2011, p. 6 e 16). A Organização tampouco escapou à "caça às bruxas" macarthista dos anos 1950 (PRESTON *et al.*, 1989, p. 67-69).

Com o avanço da descolonização, o número de membros aumentou exponencialmente. Vinte anos após sua criação, a Unesco contava 120 membros, em comparação com os vinte originais (SINGH, 2011, p. 16). Pela convergência entre necessidades dos países em desenvolvimento e orientações políticas patrocinadas pelas economias industrializadas, a dimensão de "assistência operacional" assumia *status* de parte essencial das atividades da Agência, cujo orçamento passou a se beneficiar de importantes aportes provenientes do Programa Ampliados da ONU para Assistência Técnica e do Fundo Especial da ONU, antecessores do PNUD. Nas palavras de De Lima, "o 'solidarismo' 'unesquiano' passa a revestir a roupagem do *desenvolvimentismo*" (DE LIMA, 1983, p. 186, grifo do autor).

Os anos 1970 foram caracterizados por intensos embates no contexto da Unesco, à semelhança da polarização Norte-Sul verificada nas Nações Unidas. A questão árabe-israelense, reanimada pela Guerra do Yom Kippur e pelo primeiro choque do petróleo, esteve na origem de uma série de resoluções que a Conferência Geral de 1974 adotou para sancionar Israel. Em reação, como vimos, os Estados Unidos suspenderam o pagamento de suas contribuições ao orçamento pelos dois anos seguintes. Inspirados pelas discussões na Assembleia Geral da ONU em torno da Nova Ordem Econômica Internacional, os países em desenvolvimento na Unesco sustentaram a necessidade de instalar-se também a Nomic, que Washington e Londres apontariam como

evidência de "politização" e uma das razões centrais para a saída dos Estados Unidos e do Reino Unido em meados dos anos 1980.

As gestões dos Diretores-Gerais Federico Mayor (Espanha; 1987-1999) e Koichiro Matsuura (Japão; 1999-2009), que correspondem, *grosso modo*, ao período em que norte-americanos e britânicos se mantiveram ausentes[295], foram marcadas por uma quase permanente reforma administrativa, voltada para a recuperação do "prestígio", abalado pela intensa campanha midiática contra a Nomic e os alegados descalabros burocráticos da administração de M'Bow, o primeiro e único Diretor-Geral proveniente de país africano[296]. Como anotou Souza-Gomes (1990, p. 11):

> A preocupação primordial do [...] Diretor-Geral Federico Mayor foi a de tentar promover, quase a qualquer preço, o regresso dos EUA e da Grã-Bretanha à Unesco. Para alcançar este objetivo a estratégia implementada por Mayor orient[ou]-se em três direções: a) 'despolitização', através da redução e/ou eliminação de programas polêmicos; b) introdução de novas ênfases nos programas, de acordo com o desejo e o interesse ocidental; e c) transformação da Unesco em um órgão predominantemente funcional.

Na mesma linha, Matsuura notabilizou-se por reduzir à metade o número de cargos de direção e de 79 para 58 as unidades descentralizadas da Unesco (SINGH, 2011, p. 36). Não teria sido, portanto, fortuita a homenagem que recebeu do Departamento de Estado norte-americano "por seu êxito na reestruturação da agência" (FRAU-MEIGS, 2005, p. 107).

295 No caso dos Estados Unidos, a ausência foi parcial. O país manteve uma atuante delegação "observadora" e continuou a participar do Comitê do Patrimônio Mundial, da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) e do programa O Homem e a Biosfera (MAB, na sigla em inglês), entre outras iniciativas. Segundo Divina Frau-Meigs, "os EUA também conseguiram que algumas ONGs atuassem fortemente como lobistas ou cães de guarda". (FRAU-MEIGS, 2005, p. 104)

296 A campanha repercutiu na imprensa brasileira. Editorial do *Jornal do Brasil*, em outubro de 1984, reproduziu as críticas difundidas pela grande imprensa internacional, qualificando a Unesco como "um navio desgarrado de sua rota", com o "porão [...] infestado de ratos". O diário também atacou o Governo brasileiro por não parecer "embaraçado" com aquele estado de coisas (ALVIM NETO, 1990, p. 187-188).

Para Singh (2011, p. 17), a Unesco teria emergido das últimas duas décadas como uma organização "menos controvertida e com maior foco". Em sua visão, teriam contribuído para isso o fim da Guerra Fria e as reformas promovidas para rebater as críticas de ineficiência, lideradas pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido. O mesmo autor considera que o "triunfo em nível mundial das instituições neoliberais e do mercado" enfraqueceu tanto o tipo de batalha ideológica incentivada pela confrontação bipolar quanto a "defesa militante do mundo em desenvolvimento pela redistribuição de recursos" (SINGH, 2011, p. 17). A ponderação é convergente com a avaliação que Souza-Gomes (1990, p. 10) traçou:

> O conceito de desenvolvimento endógeno, vigorosamente defendido pelos países do Terceiro Mundo, inclusive pelo Brasil, tende a render-se diante do intenso processo de internacionalização da economia mundial e da emergência dos grandes blocos econômicos regionais. O conceito de identidade cultural, componente essencial do ideário unesquiano, tende a diluir-se perante o peso e a influência crescentes das empresas transnacionais que levam, fatalmente, a 'homogeneizar' as diferentes culturas e valores nacionais. [...] deste embate ideológico prevaleceu o ideário neoliberal resultando no virtual colapso de posicionamentos limitadores ao livre mercado, à livre empresa e à livre imprensa.

Ao aproximar-se o fim daquela década, podemos detectar uma tentativa de retomada da reflexão crítica que, para o bem e para o mal, tem sido historicamente associada à Unesco. Trata-se da adoção da Declaração Universal sobre Genoma Humano e Direitos Humanos, em 1997, quatro anos após a criação do Programa de Bioética da Unesco. A Declaração foi endossada pela Assembleia Geral da ONU em 1998[297].

297 *About the Bioethics Programme*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/bioethics/about-bioethics/>. Acesso em: 10 out. 2012.

A retomada em questão teria desdobramento importante na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2 de novembro de 2001, exemplo de reação ou resistência à homogeneização mais ou menos explícita no tipo de globalização econômica dos anos 1990. Por decisão dos Estados-Membros, em 2003, a Declaração evoluiria para a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Artísticas, aprovada pela Conferência Geral em 2005, após complexas negociações[298]. Entre a Declaração e a Convenção sobre a Diversidade Cultural, os Estados-Membros haviam adotado, em 2003, outro instrumento normativo destinado à preservação de identidades culturais: a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. Os anos 2000 testemunhariam ainda o lançamento das Metas de Dacar do programa Educação para Todos, carro-chefe da área na Unesco, lançado em 1990, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia).

Outro aspecto realçado por Singh (2011, p. 17) em relação à atual etapa da história da Unesco é sua crescente importância dentro da "rede da ONU", da qual o principal exemplo seria a outorga de mandato à Organização para acompanhar a implementação do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio relativo à universalização do ensino básico até 2015. Àquele exemplo, poderíamos agregar a indicação da Unesco como "agência-líder" para a Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012), a Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014) e a Década Internacional para a Cultura de Paz e Não Violência para as Crianças do Mundo (2001-2010)[299]. Ilustração mais recente dessa aproximação com a família onusiana seria a seleção da Unesco, pelo PNUD, para liderar a elaboração do Relatório sobre Economia Criativa 2013[300], ademais das já mencionadas atribuições conferidas ao Secretariado da Unesco pelo

298 Para análise abrangente das negociações, da perspectiva da diplomacia brasileira, *vide* Álvarez (2006).

299 *Vide* documento 34C/4 (*Medium-Term Strategy – 2008-2013*), p. 12.

300 *Vide* documento 190EX/4 – Parte I, p. 16.

Secretário-Geral da ONU nas áreas de Educação e de Desenvolvimento Sustentável.

3.2 A narrativa da presença: o que faz a Unesco?

Com a admissão da Palestina e do Sudão do Sul em 2011, a Unesco passou a ser integrada por 195 Estados-Membros, dois a mais do que a ONU. Na condição de Membros-Associados, prevista no artigo II.3 do Ato Constitutivo, há oito territórios que não dispõem de autonomia na condução de suas relações externas, entre os quais Aruba, Curaçau e Macau[301].

Atualmente, 183 Estados-Membros mantêm representações permanentes na Unesco, às quais se vêm somar delegações de três Observadores Permanentes e de dez organizações intergovernamentais.

Tabela 1 – Evolução do número de Estados-Membros e membros do Conselho Executivo

Ano	Estados-Membros	Membros do Conselho Executivo
1946	28	18
1950	59	18
1960	99	24
1970	125	34
1980	153	51
1990	161	51
2000	188	58
2011	195	58

Fonte: Singh, 2011, p. 29.

A Conferência Geral, integrada por todos os Estados-Membros, reúne-se a cada dois anos. É o principal órgão decisório da Organização, com a responsabilidade de estabelecer as orientações estratégicas

301 A lista completa de Estados-Membros e Membros-Associados, com as respectivas datas de admissão, está disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/>.

e programáticas, bem como de aprovar o orçamento. Cabe à Conferência Geral escolher o(a) Diretor(a)-Geral e eleger os membros de seus órgãos subsidiários e do Conselho Executivo.

Sua primeira sessão realizou-se nas dependências da Sorbonne, entre novembro e dezembro de 1946. Desde então, a Conferência Geral reuniu-se outras 36 vezes em caráter ordinário e quatro em caráter extraordinário. A última sessão da Conferência Geral a realizar-se fora da sede da Organização ocorreu em Sófia, em 1985.

No âmbito da Conferência Geral, cada Estado-Membro dispõe de um voto. Pelo Ato Constitutivo (artigo IV.C.8.a), suas decisões devem ser adotadas por maioria simples dos presentes (excluídas as abstenções), exceto nos casos em que é exigida maioria de 2/3 pelas regras, como para a seleção do(a) Diretor(a)-Geral e para a admissão de novos membros plenos. Apesar dessa previsão, a significativa maioria das decisões da Conferência Geral tem sido aprovada por consenso; a exceção recente mais notória foi justamente aquela que dispunha sobre a concessão do *status* de Estado-Membro à Palestina.

No intervalo entre as sessões da Conferência Geral, correspondem ao Conselho Executivo, integrado hoje por 58 Estados-Membros eleitos para mandatos (renováveis) de quatro anos[302], as funções de velar pelo cumprimento das decisões do órgão decisório máximo e de preparar-lhe a agenda de deliberações. A distribuição das vagas no Conselho entre os grupos regionais ou eleitorais obedece à seguinte proporção: Grupo I (Europa Ocidental e América do Norte), nove; Grupo II (Europa do Leste), sete; Grupo III (América Latina e Caribe), dez; Grupo IV (Ásia e Pacífico), doze; Grupo Va (África Subsaariana), catorze; e Grupo Vb (Países Árabes), seis[303]. O Conselho Executivo reúne-se a cada seis meses e pode ser considerado o órgão dirigente *de facto* da Organização. É virtualmente impossível que decisão ou curso

302 O Brasil tem tradicionalmente observado a praxe de cumprir dois mandatos consecutivos, intercalados de um biênio, de modo a permitir que outros países do Grulac possam ocupar assentos no órgão.

303 A atual composição do Conselho Executivo está disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/GBS/SCX/pdfs/Table_2013-2015.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2014.

de ação recomendado pelo Conselho Executivo venha a ser revertido pela Conferência Geral.

O Secretariado completa a tríade de órgãos estabelecidos pelo artigo III do Ato Constitutivo[304]. Na década de 1980, antes da retirada dos Estados Unidos, chegou a dispor de 4 mil funcionários. Atualmente, o número de cargos disponíveis é inferior a 2 mil[305], dos quais cerca de 1.600 estavam efetivamente preenchidos em junho de 2013, conforme os mais recentes dados disponíveis[306]. Dois terços da força de trabalho estão lotados na sede, e o terço restante distribui-se entre as 53 unidades descentralizadas da Organização[307]. Em termos da natureza dos cargos, a proporção entre atividades-fim e atividades-meio é praticamente 50% por 50%[308]. De acordo com estatísticas de junho de 2013, 157 (ou 81%) dos Estados-Membros estariam "representados" no Secretariado, cifra que encobre, porém, o significativo desequilíbrio entre os diferentes grupos regionais na ocupação das vagas, em particular as de nível superior. Nesse último caso, nacionais do Grupo I (Europa Ocidental e América do Norte), integrado por 27 Estados-Membros (menos de 14% do total), detêm 40% dos postos considerados de nível superior[309].

A liderança do Secretariado recai sobre o(a) Diretor(a)-Geral, selecionado(a) pela Conferência Geral por recomendação do Conselho Executivo, nos termos do artigo IV.2 do Ato Constitutivo. Seu mandato,

304 "[...] se os Estados-Membros possuem, em teoria e em última análise, o controle orçamentário da organização e dominam as decisões em matéria de representação, simbólicas ou de programa, o *Secretariado dispõe de considerável autonomia no campo das decisões operacionais e das relativas aos limites de competência da Organização, existindo também uma grande margem de manobra no tocante às decisões normativas e às que dizem respeito à observância das regras* [...]" (DE LIMA, 1983, p. 187, grifo do autor). Na mesma linha, Souza-Gomes (1990, p. 46-47).

305 Mais precisamente, 1.893 postos (*vide* documento *HR Statistics on Posts & Staff – June 2013*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org>).

306 *Ibid*.

307 *Vide* documento *Director-General's Update on Financial Position, Reform Initiatives and Programme Implementation as at 30 June 2012*, p. 6.

308 *Ibid*.

309 *Vide* documentos*HR Statistics on Posts & Staff – June 2013* e190EX/5 – Part IV – *Report by the Director-General on the follow-up to Decisions and Resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions, Human Resources Issues*, p. 33. O Grupo III, ao qual pertence o Brasil, detém apenas 7% desses cargos, embora seja integrado por seis países a mais que o Grupo I.

renovável por apenas um período adicional, é de quatro anos. Irina Bokova é a décima pessoa (e a primeira mulher) a exercer a função desde a designação do biólogo britânico Julian Huxley em 1946. Nesse período, apenas dois Diretores-Gerais – o mexicano Jaime Torres Bodet (1948-1952) e o senegalês Amadou-Mathar M'Bow (1974-1987) – vieram de países em desenvolvimento.

O limite superior do mais recente orçamento, aprovado pela Conferência Geral para o biênio 2014-2015, situa-se em US$ 653 milhões, para cobertura de despesas com a folha de pagamento (cerca de 60% do total), manutenção dos serviços administrativos e execução das atividades-fim[310]. Supondo-se, por hipótese, que se atinja a meta de mobilização de recursos extraorçamentários para o biênio (US$ 433,4 milhões) e que se reverta a suspensão das contribuições dos Estados Unidos, a disponibilidade de recursos ascenderia a cerca de US$ 1,4 bilhão. Para efeitos de comparação, a Universidade de Harvard, apenas em 2011, despendeu US$ 3,9 bilhões, dos quais US$ 686 milhões foram originários de financiamentos do governo federal norte-americano à pesquisa (WORLAND, 2011)[311].

No contexto das agências especializadas da ONU, pelos números do orçamento regular relativo ao ano de 2011, a Unesco figuraria em quinto lugar (US$ 327 milhões), atrás da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, US$ 507 milhões), da Organização Mundial da Saúde (OMS, US$ 473 milhões), da Organização Internacional do Trabalho (OIT, US$ 411 milhões) e da Organização Mundial do Turismo (OMT, US$ 403 milhões)[312]. Quando

310 Antecipando-se à provável continuidade do não pagamento das contribuições norte-americanas no biênio, a Conferência Geral aprovou, em paralelo ao orçamento, o chamado "Plano de Ingressos e Desembolsos", no valor de US$ 507 milhões, que deverá constituir, na prática, o limite de gastos da Organização em 2014 e 2015 (*vide* Resolução 37C/81, contida em *Unesco. Records of the General Conference, 37th Session (Paris, 2013), vol. 1 (Resolutions)*, p. 77).

311 No início dos anos 1980, o orçamento anual da Unesco era equivalente aos custos de manutenção de um submarino nuclear, segundo Preston *et al*. (1989, p. 152).

312 *Vide Assessed Contributions to UN Specialized Agencies, 1971-2011 – Data compiled by Klaus Hüfner* (Senior Research Fellow, Global Policy Forum). Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Assessed_Contributions_to_UN_Specialized_Agencies.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2012.

contabilizados os aportes extraorçamentários, a Unesco ascende à quarta posição, desbancando a OMT[313].

3.2.1 Domínios de atuação: a agenda da Unesco

Os trabalhos substantivos da Unesco estão distribuídos por cinco setores no Secretariado, correspondentes às áreas de competência definidas no Ato Constitutivo: Educação; Ciências Naturais; Ciências Humanas e Sociais; Cultura; e Comunicação e Informação. Em torno de cada um desses setores, desenvolveram-se programas intergovernamentais e instituições, por meio dos quais são implementadas as prioridades estabelecidas pelos Estados-Membros no âmbito dos órgãos decisórios – a Conferência Geral e o Conselho Executivo. Ao mesmo tempo, os programas e instituições influenciam na elaboração de normas e atividades adicionais.

3.2.1.1 Educação

Razão original para a criação da Unesco, a Educação é o maior campo de atuação da Organização e historicamente tem dominado seus trabalhos. Recebe aproximadamente 40% do orçamento regular destinado a programas e atividades (ou 18% do orçamento total). Dispõe de cerca de quatrocentos funcionários no Secretariado, aproximadamente ¼ da força de trabalho da Organização. Singh (2011, p. 47) afirma, porém, que ainda não se resolveram por completo as tensões entre, de um lado, a educação percebida como a filosofia norteadora da Unesco e, de outro, a educação como prioridade setorial, em disputa com as demais quatro áreas de competência.

313 *Vide Voluntary Contributions UN Specialized Agencies: 1971-2011 (in US$ Million)*. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Voluntary_Contributions_UN_Specialized_Agencies.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2012.

Recém-criada, a Unesco lançou, em 1946, programa sobre "educação fundamental" dirigido a toda a população mundial. Embora os resultados práticos tenham sido, naturalmente, inferiores às pretensões originais, não se pode ignorar a importância de ações executadas a seu abrigo, como as escolas construídas, a partir de 1950, em Gaza, na Síria e na Jordânia para ensino de crianças palestinas deslocadas pelo conflito árabe-israelense. Estima-se em 250 mil o número de crianças palestinas atendidas até o início da década de 1970, cifra que hoje se aproximaria do milhão (SINGH, 2011, p. 55).

Desde o início de seus trabalhos, a Unesco tem interpretado seu mandato na área de educação não só à luz das disposições do Ato Constitutivo, mas também no contexto de instrumentos jurídicos internacionais que versam sobre o direito à educação, a começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Outro instrumento jurídico de alcance universal com grande influência sobre a agenda educacional da Unesco foi o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. Por volta dessa época, a Organização começou a enfatizar as dimensões social, econômica e cultural da discriminação que obstava, de forma estrutural, o acesso universal à educação.

As primeiras décadas do setor foram dedicadas ao esforço de definir os contornos do "problema" da educação e de moldar os instrumentos normativos aplicáveis à matéria. Nessa segunda vertente, ao tema da discriminação (objeto de Recomendação e Convenção adotadas em dezembro de 1960) sucederam os de educação continuada (*lifelong learning*) e de formação de professores, como novos focos de atenção até fins dos anos 1980. A Unesco também investiu na elaboração de normas e padrões para o reconhecimento e/ou comparação de currículos e diplomas entre países, em geral com viés regionalizante[314]. A partir dos anos 1990, a maior parte dos instrumentos normativos da

314 De forma pioneira no âmbito da Unesco, os países latino-americanos e caribenhos adotaram, em julho de 1974, na Cidade do México, a Convenção Regional sobre o Reconhecimento de Estudos e Diplomas no Ensino Superior na América Latina e Caribe.

Unesco na área da educação tem disciplinado questões relacionadas à educação técnica e profissionalizante e ao treinamento de professores.

No entanto, a iniciativa de grande fôlego do setor não viria à luz antes de março de 1990, quando a Conferência Mundial sobre Educação para Todos – esforço conjunto da Unesco, Pnud, Unicef, Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA) e Banco Mundial – deu início à iniciativa "Educação para Todos" (VALDERRAMA, 1995, p. 332 e 342; SINGH, 2011, p. 53-57). A Conferência, que reuniu 1,5 mil participantes, em representação a 155 países, emitiu a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, da qual constaram seis objetivos que poderiam ser sintetizados sob as ideias de universalizar o ensino básico e reduzir à metade a taxa de analfabetismo entre adultos no espaço de uma década[315]. Na esteira da instituição do Educação para Todos (EPT), a Unesco e o Unicef impulsionaram a iniciativa "E-9", que reúne os nove países em desenvolvimento mais populosos (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), para intercâmbio de informações e boas práticas voltadas à superação de desafios na área educacional[316].

Ao final do prazo acordado em Jomtien, reuniu-se em Dacar, entre 26 e 28 de abril de 2000, a Conferência de seguimento, que reformulou as metas (inalcançadas) e estabeleceu novo prazo de implementação (2015) (SINGH, 2011, p. 22 e 60). A Conferência de Dacar instituiu o Relatório Global de Monitoramento (GMR, na sigla em inglês), sob responsabilidade da Unesco, com a finalidade de informar e orientar análises para a adoção de políticas públicas[317]. O programa Educação para Todos veria sua legitimidade fortalecida, com a inclu-

315 O preâmbulo da Declaração indicava a existência de mais de 960 milhões de adultos analfabetos, dois terços dos quais compostos por mulheres.

316 A primeira reunião de alto nível do E-9 teve lugar em Nova Délhi, em dezembro de 1993 (VALDERRAMA, 1995, p. 369).

317 De acordo com a Delegação Permanente do Brasil na Unesco, o GMR foi "instrumental em programas relacionados aos Objetivos do Milênio (ODMs) e proporcionou ao SG-ONU as bases para sua iniciativa "Educação em Primeiro Lugar". A edição de 2012 do GMR menciona o Brasil mais de uma centena de vezes como exemplo a ser seguido em matéria de políticas sociais no campo da educação (informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco).

são da universalização da educação fundamental entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio acordados nas Nações Unidas em 2000.

Nesse contexto, uma das dimensões centrais do trabalho do setor é a de aconselhamento no desenho e implementação das políticas e instituições nacionais de educação, com vistas ao cumprimento das metas do EPT e daqueles Objetivos do Milênio que estejam nas áreas de competência da Unesco. A África é a região prioritária desse esforço, segundo reiteradas declarações do Secretariado.

Ao lado da avaliação sobre o cenário pós-2015 para a Agenda de Dacar, dois processos devem servir de fio condutor para a área da Educação na Unesco nos próximos anos: a recém-lançada iniciativa Educação em Primeiro Lugar, sob o patrocínio do SGNU[318], e o debate sobre o futuro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A Educação Técnica e Profissionalizante é outra vertente de atuação do setor, com amplo potencial para a colaboração no caso do Brasil, que lançou em 2011 o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Em maio de 2012, reuniu-se, na China, o III Congresso Internacional sobre Educação Técnica e Profissionalizante, que emitiu o chamado Consenso de Xangai. Para a execução de suas atividades de cooperação na matéria, a Organização dispõe do centro de categoria 1 UNESCO-UNEVOC (*International Centre for Technical and Vocational Education and Training*), sediado em Bonn, que orienta a rede UNEVOC, da qual participam 282 instituições especializadas – centros UNEVOC – localizadas em 167 países (UNESCO, 2011a, p. 15).

Outro tema de relevo na agenda educacional da Unesco é o da educação para o desenvolvimento sustentável. Por decisão da Assembleia Geral da ONU, coube à Agência liderar o processo de elaboração de plano internacional de implementação de ações relacionadas à Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014).

318 Em outubro de 2012, Ban Ki-moon dirigiu-se à 190ª sessão do Conselho Executivo, em defesa do engajamento da Unesco naquela iniciativa.

O próprio Secretariado admite que, apesar de avanços, permanecem importantes desafios para a disseminação do conceito em nível mundial e que a difusão de "boas práticas" tem-se dado de forma lenta. Em resposta a esse quadro, o Conselho Executivo, em sua 190ª sessão, decidiu autorizar a criação de novo programa internacional para dar continuidade à promoção da educação para o desenvolvimento sustentável após o encerramento daquela Década das Nações Unidas[319].

Pelo envolvimento direto do Governo brasileiro e por suas implicações para o combate à discriminação, vale mencionar ainda a iniciativa Ensinando o Respeito para Todos, projeto tripartite Brasil-Unesco-Estados Unidos, iniciado em janeiro de 2012, com vistas a introduzir nos respectivos sistemas escolares currículos e materiais didáticos contra o preconceito, a discriminação, a exclusão e a violência, a serem desenvolvidos pela Organização, com a expectativa de que possam futuramente ser adaptados a sistemas escolares de outros países.

As seguintes atividades são previstas no âmbito do projeto: i) levantamento de materiais didáticos e boas práticas para o combate, pela educação, do racismo e da discriminação; ii) elaboração de currículo-modelo; iii) estabelecimento de projetos-piloto em países escolhidos; iv) elaboração de plataforma *on-line* para professores; v) criação de grupo de discussão e de rede de jovens na internet em torno do tema do projeto; vi) publicação do currículo-modelo e dos materiais didáticos; vii) tradução do currículo-modelo para diversas línguas, inclusive para o português; e viii) com envolvimento de jovens, realização de documentário sobre as práticas de combate do racismo e da intolerância.

Do lado brasileiro, a condução do tema tem sido compartilhada entre o Itamaraty, o Ministério da Educação e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir), que acolheu, em outubro de 2012, a II Reunião do Grupo Consultivo do Projeto[320].

319 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

320 Informação disponível na página eletrônica da Brasunesco:<http://brasunesco.itamaraty.gov.br/pt-br/o_brasil_na_unesco.xml>. Acesso em: 10 out. 2012.

3.2.1.2 Ciências naturais

O setor de Ciências Naturais recebe aproximadamente 9,5% do orçamento regular da Unesco, equivalentes, no biênio 2014-2015, a US$ 62 milhões[321]. Pelas estimativas do Secretariado quando da aprovação do orçamento bienal, o setor esperava angariar mais de US$ 210 milhões em recursos extraorçamentários, o maior montante entre os cinco setores[322]. Cerca de 150 funcionários compõem a força de trabalho disponível na sede e nas unidades descentralizadas para implementação de atividades e projetos.

À diferença do setor de Educação, para o qual o programa Educação para Todos tem servido de elemento aglutinador, o setor de Ciências Naturais poderia ser mais bem descrito como um "mosaico" de programas intergovernamentais relativos a recursos hídricos, oceanografia e recursos da biosfera. Ao lado dos programas, a Unesco busca alavancar "iniciativas" – institucionalmente, menos complexas ou mais flexíveis – sobre ciências básicas ou fundamentais, engenharias, mudança do clima, biodiversidade, mitigação de desastres naturais, geociências. À exceção desse último tema, as iniciativas em questão foram instituídas a partir da segunda metade dos anos 2000. Aquela, referente às engenharias, em cujo âmbito se inserem os projetos e discussões sobre energias renováveis, foi endossada, por exemplo, pela Conferência Geral em 2011.

O Programa Hidrológico Internacional (PHI), estabelecido em 1975 como resposta à necessidade de dar seguimento aos esforços promovidos durante a Década Internacional da Hidrologia (1965-1974), articula ações em áreas científicas relevantes para formulação de políticas públicas hídrica, na educação e capacitação técnica na área, bem como na avaliação, na gestão e no monitoramento dos recursos

321 *Unesco's Approved Programme and Budget 2014-2015 (37C/5)*, p. 285.

322 *Unesco's Approved Programme and Budget 2014-2015 (37C/5)*, p. 285. A segunda maior cifra relativa a recursos extraorçamentários – US$ 63 milhões – iria para o setor de Educação (*Unesco's Approved Programme and Budget 2014-2015 (37C/5)*, p. 16).

hídricos (DUMITRESCU *in* PETITJEAN *et al*., 2009, p. 262-289). Dispõe de um Conselho Intergovernamental, composto por 36 membros, eleitos pela Conferência Geral, que se reúnem anualmente. Vinculados ao Programa estão os Comitês Nacionais, responsáveis pela implementação das diretrizes endossadas pelo Conselho. No caso do Brasil, a coordenação do Comitê Nacional corresponde à Agência Nacional de Águas (ANA).

O PHI obedece a um planejamento por fases ou etapas, cada uma das quais dedicada a um número limitado de temas estruturantes. A fim de auxiliar na implementação das fases – o Programa está, no momento, na oitava delas –, o Secretariado mantém em operação um conjunto de atividades e projetos de pesquisa de alcance regional e mundial, que tratam, entre outros aspectos, de regimes de fluxos hídricos, zonas áridas e semiáridas, aquíferos transfronteiriços, sedimentos, gerenciamento de recursos hídricos em zonas urbanas e conflitos relacionados à água.

A Unesco também é responsável pela coordenação do Programa Mundial das Nações Unidas para Avaliação da Água (WWAP, na sigla em inglês), que envolve quase trinta organismos internacionais com competências em matéria de água. O WWAP produz, anualmente, o Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento da Água, reconhecido entre os especialistas e os tomadores de decisão como documento de referência[323]. O governo italiano tem financiado a iniciativa, embora as dificuldades financeiras em Roma tenham levado a Unesco a buscar fontes alternativas, em contato com autoridades de diversos países, incluindo o Brasil.

Plataforma para facilitação do intercâmbio de dados, pesquisas e conhecimentos relacionados aos oceanos, a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) é fruto da cooperação iniciada em 1955 entre a Unesco e a FAO. Embora a Conferência Geral já houvesse, em

323 Até 2013, a publicação do Relatório era trienal.

1950, autorizado o Secretariado a promover a coordenação da pesquisa científica sobre os oceanos e a biologia marinha, o fato gerador da nova empreitada emanou da conferência sobre oceanografia que aquelas duas agências organizaram, em Copenhague, em julho de 1960, com o auxílio da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (HOLLAND *in* PETITJEAN *et al.*, 2009, p. 369)[324].

A COI desempenhou importante papel assessor nas negociações da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em particular nos temas de poluição marinha, pesquisa científica e transferência de tecnologia (SINGH, 2011, p. 79). Sobre este último tópico, vale indicar, como índice de relevância, o fato de que o Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) menciona, no contexto da capacitação técnica dos países em desenvolvimento (§160), o documento Critérios e Diretrizes sobre a Transferência de Tecnologia Marinha, elaborado pela COI.

Outro domínio em que os trabalhos da COI merecem ser realçados é o de alerta prévio contra *tsunamis*. Em 1965, a Comissão estabeleceu o sistema em uso no oceano Pacífico e, após o grande tsunami de 2004, iniciou a instalação de sistema para o oceano Índico, que se concluiu em outubro de 2012. A COI desenvolve esforço semelhante para ampliar a área de cobertura do sistema de alerta prévio na região do Caribe, atividade que envolve difusão de conhecimentos técnicos e capacitação de operadores.

A COI está atualmente integrada por 137 Estados-Membros. Sua governança é assegurada por uma Assembleia plenária, que seciona a cada dois anos, e pelo Conselho Executivo, composto por quarenta membros, o qual se reúne anualmente. O Brasil ocupa, até junho de 2015, uma das vice-presidências do Conselho.

324 Cf. Valderrama (1995, p. 130).

O programa O Homem e a Biosfera (MAB, na sigla em inglês) foi lançado em 1970, na esteira da Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre a Base Científica para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera, realizada na sede da Unesco em setembro de 1968. Malcolm Hadley comenta a propósito dessa reunião:

> Vinte e quatro anos antes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (Rio-92, Rio de Janeiro, Brasil) – onde esse conceito devia ser reconhecido e defendido no mais alto nível político –, a Conferência sobre a Biosfera foi o primeiro fórum intergovernamental encarregado de examinar e promover o que se chama agora o "desenvolvimento sustentável". (HADLEY *in* PETITJEAN *et al*., 2009, p. 292)[325]

O MAB é dirigido pelo Conselho Internacional de Coordenação, integrado por 34 Estados-Membros selecionados pela Conferência Geral. Assim como o PHI, sua estrutura prevê a constituição de Comitês Nacionais (no caso brasileiro, sob a alçada do Ministério do Meio Ambiente). O programa alberga a Rede Mundial de Reservas da Biosfera, conjunto de sítios naturais – alguns deles também inscritos na Lista do Patrimônio da Humanidade – em que se combinam preocupações de conservação da biodiversidade, promoção do desenvolvimento sustentável e manutenção de valores culturais associados ao uso de recursos biológicos (BÓ, 2001, p. 73). A primeira Reserva da Biosfera data de 1976 (SINGH, 2011, p. 80). Hoje, há 621 sítios filiados à Rede Mundial, em 117 países. O Brasil inscreveu, entre 1993 e 2005, seis Reservas da Biosfera (Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, Amazônia Central, Pantanal e Serra do Espinhaço).

Bó (2001, p. 77-78) chama a atenção para o aumento das atividades de intercâmbio, a partir da segunda metade da década de 1990, pelas quais o programa procurou articular-se com outras instâncias

325 Cf. Weiss, Forsythe e Coate (2007, p. 226).

multilaterais, em especial os secretariados das convenções nascidas da Rio-92. De igual maneira, o MAB buscou incentivar a cooperação sub-regional, contexto em que surgiu, sob patrocínio da Espanha, a Rede IberoMAB. O mesmo autor registra também que, "[a]s Reservas são escolhidas com base em parâmetros científicos que vão além do objetivo da proteção, pois tencionam desenvolver um modelo de gestão unindo governos e sociedades locais [...]" (BÓ, 2001, p. 74). Graças ao "lastro institucional da chancela da Unesco", as Reservas da Biosfera constituem, em certos casos, "alavanca para empréstimos internacionais" (BÓ, 2001, p. 82-83).

A Unesco é a única agência multilateral declaradamente responsável pela promoção do conhecimento científico em seu conjunto e, ao trabalhar para esse propósito, pode reivindicar ter contribuído de maneira significativa para a elevação do perfil da ciência, da tecnologia e da inovação como políticas públicas em vários países.

> Ao passo que os Estados Unidos, o Reino Unido ou a Alemanha podem ter criado organizações de política científica antes das Guerras Mundiais por razões de segurança, mais de 100 Estados no pós-guerra responderam ao chamado da Unesco. No caso de Estados pós-coloniais pequenos ou com recursos limitados, havia pouca ou nenhuma demanda por política científica antes do trabalho de convencimento da Unesco. (SINGH, 2011, p. 70)

Como exemplo paradigmático, Singh cita o êxito da Unesco em persuadir o governo nigeriano a empenhar US$ 5 bilhões à área científica a partir de 2004 (SINGH, 2011, p. 24). A Organização, em colaboração com a União Africana, implementa, desde 2007, a Iniciativa sobre Política Africana para Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento de sistemas nacionais de CT&I. Como resultado dessa iniciativa, realizou-se, em abril de 2012, o I Foro Africano de Ciência, Tecnologia e Inovação. Por intermédio de seu Escritório Regional em Montevidéu, a Unesco também

participou ativamente das discussões a respeito do Plano Estratégico Regional para Políticas de CT&I na América Latina e Caribe, entre 2009 e 2011[326].

3.2.1.3 Ciências humanas e sociais

Pode-se dizer que o Setor de Ciências Humanas e Sociais é a área tradicionalmente mais negligenciada na agenda da Unesco, o que se reflete nas cifras do orçamento que lhe tem sido destinado. Para o biênio 2014-2015, prevê-se que o setor deverá receber US$ 33 milhões, dos quais 2/3 servirão para financiar custos com a folha de pagamento. Trata-se do segundo menor montante entre os cinco setores[327].

Por outro lado, é interessante notar, à luz das cifras do financiamento extraorçamentário canalizado para o setor, que a percepção brasileira sobre sua importância parece bem diversa da que prevalece na sede da Organização: dos US$ 49,6 milhões mobilizados em 2012, US$ 48 milhões corresponderam a recursos do Governo brasileiro para execução de projetos no país[328].

Nas décadas de 1950 e 1960, foi importante a contribuição da Unesco para fazer avançar a compreensão dos direitos humanos, com base em seu conhecimento das ciências humanas e sociais. Sua capacidade de reflexão e formulação de conceitos também esteve a serviço da luta contra o *apartheid*, a tal ponto que a África do Sul decidiu retirar-se da Organização em 1956 (VALDERRAMA, 1995, p. 311)[329]. Singh refere-se à marginalização imposta ao setor pelo Diretor-Geral René Maheu (1961-1974), à qual se teriam seguido, durante a gestão M'Bow (1974-1987), "politização e pressões ideológicas" que teriam aprofundado aquela situação (SINGH, 2011, p. 72).

326 Entrevista com o Secretariado da Unesco, 22 de outubro de 2012.

327 *UNESCO's Approved Programme and Budget 2014-2015 (37C/5)*, p. 286.

328 *Vide* documento 190EX/4 – Parte I, p. 15.

329 Só retornaria em 1994.

A década de 1970 veria, no entanto, sério reforço do tema do esporte entre as competências da Unesco. Em 1976, realizou-se a I Conferência Internacional de Ministros e Altos Funcionários Responsáveis pela Educação Física e o Esporte (Mineps), sob o impulso da Organização (VASCONCELLOS, 2011, p. 147)[330], que se tornou o Secretariado do Comitê Intergovernamental para a Educação Física e o Esporte (Cigeps)[331].

A partir dos anos 1990, o setor vem ampliando sua atuação nas discussões sobre a ética da ciência e da tecnologia, em particular a bioética. Em 1993, foi criado o Programa de Bioética da Unesco e, para dar-lhe seguimento, foi estabelecido, no mesmo ano, o Comitê Internacional de Bioética, integrado por 36 especialistas independentes designados pelo(a) Diretor(a)-Geral. Na visão da Delegação Permanente do Brasil na Unesco, a existência daquele Programa

> tem permitido que a agenda internacional do tema se amplie para além das questões exclusivamente biomédicas ou biotecnológicas, incluindo temas caros aos países em desenvolvimento, como o acesso à saúde e aos medicamentos; questões sociais, como pobreza e exclusão; e temas ambientais, como o respeito à biodiversidade ou o acesso à água [...].[332]

Em 1998, o arcabouço institucional seria completado com a instituição do Comitê Intergovernamental de Bioética e da Comissão Mundial de Ética do Conhecimento Científico e da Tecnologia (COMEST,

330 Na década de 1960, a Unesco teria tentado assumir o controle dos Jogos Olímpicos, tentativa rechaçada pelo Comitê Olímpico Internacional (VASCONCELLOS, 2011, p. 128).

331 "Único organismo político internacional de representação governamental consagrado ao desenvolvimento da educação física e do esporte, o Cigeps foi concebido para dispor de meios, propor políticas mundiais, atuar como órgão indutor de cooperação técnica, intelectual e esportiva e, igualmente, organizar eventos promocionais de educação física, de desporto e de cultura".(VASCONCELLOS, 2011, p. 146-147) Vasconcellos (2011, p. 146-147) considerava a Unesco um "leito produtivo" para campanha de votos para o projeto olímpico brasileiro.

332 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco. A opinião é convergente com a do especialista brasileiro Volnei Garrafa, membro do Comitê Internacional de Bioética e criador da Cátedra Unesco de Bioética na Universidade de Brasília (entrevista em 13 de setembro de 2012).

na sigla em francês) (DROIT, 2005, p. 212)[333]. No plano normativo, os esforços da Unesco resultaram na Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos (1997), instrumento internacional pioneiro no campo da bioética; na Declaração Internacional sobre Dados Genéticos Humanos (2003); e na Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (2005) (SINGH, 2011, p. 73), que inaugura, segundo o professor Volnei Garrafa, novo paradigma no tratamento do tema[334].

Do cruzamento do esporte com a ética, emergiu a única convenção da Unesco relacionada ao setor de Ciências Humanas e Sociais e o primeiro tratado internacional de alcance global para a luta contra a dopagem (*doping*): a Convenção Internacional contra a Dopagem nos Esportes, aprovada pela 33ª sessão da Conferência General, em 2005. Já se associaram a ela 172 Estados-Partes. O Brasil ratificou-a em 2007. A Convenção estabeleceu o Fundo Voluntário, cujo saldo em julho de 2012 superava US$3 milhões, para financiamento de atividades de educação, consultoria na formulação de políticas públicas e capacitação[335].

Outra iniciativa do setor a merecer atenção é o Programa de Gestão das Transformações Sociais (MOST, na sigla em inglês), iniciado em 1994, com base em decisão da 27ª sessão da Conferência Geral, no ano anterior. Dispõe de um conselho intergovernamental e de um comitê científico (VALDERRAMA, 1995, p. 384). O objetivo principal do MOST seria municiar tomadores de decisão e atores relevantes (*stakeholders*) com informações baseadas em conhecimentos das ciências sociais para o enfrentamento de transformações sociais de larga escala (SINGH, 2011, p. 77). Até 2003, concentrou-se o Programa em

333 A Comest discute, desde 2009, a possibilidade de negociações sobre uma "Declaração de Princípios Éticos relativos à Mudança do Clima", tema de especial interesse dos países caribenhos e africanos.

334 Entrevista em 13 de setembro de 2012.

335 Informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco. A Rússia foi o principal contribuinte ao Fundo (US$ 3,3 milhões, ou 72% do total). A América Latina e Caribe tem sido a região mais beneficiada com recursos do fundo (US$ 356 mil ou 34% dos desembolsos).

tópicos relacionados à governança global, à diversidade cultural e étnica e à participação democrática. Durante a gestão Matsuura, o Programa orientou-se pela formulação de projetos específicos que pudessem ter impacto político como resultado das pesquisas teóricas. Tais projetos incluíram, entre outros objetos de estudo, a pobreza na América Latina e Caribe; as políticas de integração regional na África; o papel do Estado na política social dos países árabes; as consequências sociais do envelhecimento da população europeia; e temas de desenvolvimento sustentável em pequenos Estados insulares (SINGH, 2011, p. 78). Em sua versão atual, tem-se voltado para o exame de questões como migração, urbanização e mudanças ambientais globais, em uma perspectiva comparativa e interdisciplinar. Trata-se de programa ao qual os países latino-americanos e africanos atribuem elevada prioridade.

O setor de Ciências Humanas e Sociais coordena, ainda, as atividades da Unesco no tema da juventude[336]. Nesse contexto, sobressai o Fórum da Juventude, organizado bienalmente à margem da Conferência Geral. Nas consultas que antecederam a elaboração da Estratégia de Médio Prazo da Unesco para 2014-2021, os Estados-Membros, em especial os da América Latina e Caribe, requereram a elevação do perfil da questão da juventude na agenda da Organização, o que a Diretora-Geral afirmou ser também seu interesse[337].

3.2.1.4 Cultura

A área de Cultura constitui provavelmente a face mais conhecida do trabalho da Unesco, em grande medida pelo êxito da Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Cultural e Natural Mundial (RICARTE, 2010, p. 119)[338]. No orçamento para o biênio 2014-2015, foram previstos US$ 54 milhões para o setor. Os recursos extraorçamentários

336 Segundo Droit (2005, p. 210), a Unesco conta, desde 1955, com unidade administrativa dedicada ao tema.

337 *Vide* documento 190EX/19 – Parte I, p. 10.

338 Cf. Droit (2004, p. 131).

estimados para o período alcançariam US$ 45 milhões[339], o segundo menor montante entre os cinco domínios de competência.

Para o ex-Diretor-Geral-Adjunto de Cultura, Francesco Bandarin, o setor articula-se em torno de três conceitos fundamentais: cultura como patrimônio; cultura como diversidade; e cultura como instrumento de diplomacia[340]. O primeiro resultaria da confluência entre a tradição europeia de preservação de monumentos históricos e a tradição norte-americana de conservação da natureza, ambas desenvolvidas inicialmente como resposta aos efeitos do "progresso" da Revolução Industrial em fins do século XIX. A segunda vertente, tributária dos esforços intelectuais de Claude Lévi-Strauss, estaria na base das declarações e convenções sobre a diversidade cultural. Já o terceiro conceito encontraria expressão nas iniciativas para o diálogo intercultural e no programa Cultura para a Paz, sobremaneira incentivado na gestão de Federico Mayor. Para Bandarin, seria mais apropriado falar-se em um setor de *Culturas*. Diante das tendências por vezes centrífugas da convivência entre as três dimensões, o Diretor-Geral-Adjunto considera que o tema do "desenvolvimento" poderia ser a linha unificadora para traduzir a "multiplicidade de culturas" em elementos operacionais. A ênfase, em sua opinião, deveria recair sobre a *criatividade*. A Unesco estaria, assim, dando efetividade às discussões que se têm procurado impulsionar nas Nações Unidas sobre o binômio "cultura e desenvolvimento", argumenta Bandarin.

O setor de Cultura é o responsável pelo maior número de convenções ou tratados elaborados no âmbito da Unesco, desde a Convenção Universal sobre Direitos Autorais, de 1952[341]. A lista de textos normativos inclui, ainda, outros seis tratados: a Convenção para a Proteção

339 *UNESCO's Approved Programme and Budget 2014-2015 (37C/5)*, p. 286.

340 Entrevista em 22 de novembro de 2012. A propósito do terceiro conceito, é pertinente assinalar a centralidade do elemento cultural na iniciativa, surgida no âmbito das Nações Unidas, sob a liderança de Espanha e Turquia, intitulada "Aliança de Civilizações". Cf. Alves (Org.) (2011).

341 Superada em 1961 com o advento da Convenção de Berna, hoje sob administração da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi) (SINGH, 2011, p. 20).

de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado (1954); a Convenção para a Proibição e a Prevenção da Importação, Exportação e Transferência Ilícitas de Bens Culturais (1970); a mencionada Convenção do Patrimônio Mundial (1972); a Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático (2001); a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003); e a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005) (SINGH, 2011, p. 86).

A Convenção para a Proteção de Bens Culturais em caso de Conflito Armado, de 1954, segundo Bó (2001, p. 31), já foi invocada em diversos conflitos, da chamada "Guerra do Futebol" entre Honduras e El Salvador, em 1969, até a primeira Guerra do Golfo (1991), passando pelos enfrentamentos entre Índia e Paquistão, em 1971, Grécia e Turquia em Chipre, em 1974, Irã e Iraque, em 1980, bem como pelos sucessivos eventos nos Bálcãs a partir de 1991. O Brasil ratificou a Convenção em 1958.

A Convenção para a Proibição e a Prevenção da Importação, Exportação e Transferência Ilícitas de Bens Culturais, de 1970, foi "o primeiro esforço coordenado de ordenar o comércio de bens culturais e assim contribuir para a proteção do patrimônio, em particular das nações menos favorecidas" (BÓ, 2001, p. 46). Aquele autor salienta que o crescimento do número de museus, do turismo cultural e da demanda por antiguidades, somado à fragilidade de algumas regiões, indicaria a pertinência desse tratado, "instrumento pioneiro" e "marco legal de referência" (BÓ, 2001, p. 36). Ratificada pelo Brasil em 1973, a Convenção desperta grande interesse em países latino-americanos, em especial o México e os andinos.

Reflexo das resistências opostas pelos países *recipiendários* de bens culturais traficados, a segunda reunião dos Estados-Partes só veio a realizar-se em junho de 2012, passados mais de quarenta anos da adoção da Convenção. A reunião aprovou as regras de procedimento,

que preveem reuniões bienais dos Estados-Partes[342]. Em outubro de 2012, o Conselho Executivo autorizou a Diretora-Geral a convocar reunião extraordinária dos Estados-Partes, realizada afinal em julho de 2013, com o objetivo principal de eleger os dezoito membros do Comitê Subsidiário encarregado da elaboração das Diretrizes Operacionais para a Convenção, bem como de desenvolver estratégias para aprimorar a implementação do tratado[343].

A Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático, de 2001, tem como princípios fundamentais a obrigação de os Estados preservarem, de acordo com suas capacidades, o patrimônio subaquático; a preservação como "a primeira opção"; o evitar a exploração comercial, sem prejuízo da pesquisa arqueológica e do acesso ao turismo; e o treinamento e o intercâmbio de informações[344]. Está em tramitação no Congresso Nacional projeto de lei que dispõe sobre a proteção do patrimônio subaquático brasileiro[345].

A Convenção do Patrimônio Mundial, de 1972, não raro denominada de "vitrine" da Organização (RICARTE, 2010, p. 119)[346], segundo explica Bó (2001, p. 85), "é, dentre as convenções de proteção ao patrimônio negociadas na Unesco, a que possui maior visibilidade e mobiliza mais recursos. [...] [É], sem dúvida, o texto normativo de maior repercussão política e econômica nos Estados Partes". O ímpeto político para a elaboração da Convenção de 1972 é resultado da "campanha da Núbia", iniciada em 1959 pelo Diretor-Geral Vittorino Veronese (1958-1961) a pedido do Egito e Sudão, para evitar que os

342 *Vide* documento 190EX/43 – *Convening of an extraordinary meeting of States Parties to the 1970 Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property*, p. 1.

343 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

344 Informação disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/>. Acesso em: 28 dez. 2012.

345 Informação disponível na página eletrônica da Brasunesco: <http://brasunesco.itamaraty.gov.br/pt-br/o_brasil_na_unesco.xml>. Acesso em: 28 dez. 2012.

346 O autor ressalta a importância da Convenção no âmbito da Unesco, "evidenciada no fato de que é o único instrumento que conta com uma unidade própria no secretariado, o Centro do Patrimônio Mundial [...]. A equipe de funcionários do Centro do Patrimônio Mundial é várias vezes maior que o número de funcionários dos secretariados das demais convenções culturais" (RICARTE, 2010, p. 119).

templos egípcios de Abu Simbel e Philae fossem submersos pelas obras da barragem de Assuã (SINGH, 2011, p. 85-86; RICARTE, 2010, p. 8-9; BÓ, 2001, p. 86-87)[347]. Em paralelo, desenvolvia-se nos Estados Unidos a percepção de que os sítios naturais deveriam ser objeto de proteção conjunta com locais históricos e de relevância cultural (SINGH, 2011, p. 88-89; BÓ, 2001, p. 86-87).

A Convenção estabelece a moldura para fixar prioridades, selecionar e reger um programa global de patrimônio. Para inscrição na Lista do Patrimônio Mundial, os bens devem ter "valor universal excepcional". Integram a Lista hoje 981 sítios – 759 na categoria de patrimônio cultural; 193 considerados patrimônio natural; e 29 mistos – em 160 dos 190 Estados-Partes que ratificaram a Convenção até 2012[348]. O Brasil dispõe de onze bens culturais e sete naturais na Lista. A candidatura brasileira de inscrição mais recente (2012) é a do Rio de Janeiro ("Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar"), primeiro bem brasileiro a concorrer na categoria "paisagem cultural"[349].

O artigo 8º da Convenção criou comitê integrado por 21 Estados escolhidos pela Assembleia das Partes, sem previsão de critérios de distribuição regional das vagas. As ONGs União Internacional para a Conservação da Natureza, Conselho Internacional de Monumentos e Centro Internacional para o Estudo da Preservação e Restauração de Bens Culturais (respectivamente, IUCN, ICOMOS e ICCROM, nas siglas em inglês) – os "Órgãos Assessores" – foram investidos de capacidade consultiva de alta importância na avaliação das candidaturas apresentadas pelos Estados-Partes (SINGH, 2011, p. 87). A Convenção determinou que o financiamento de suas atividades fosse garantido por fundo alimentado por contribuições obrigatórias (de 1% calculado

347 Singh (2011, p. 86) considera a campanha da Núbia, bem-sucedida, a mais notável das conduzidas pela Unesco. O brasileiro Paulo E. de Berrêdo Carneiro integrou a comissão responsável pela campanha (BÓ, 2001, p. 86).

348 Informação disponível na página eletrônica do Centro do Patrimônio Mundial da Unesco: <http://whc.unesco.org/en/list/>. Acesso em: 25 mar. 2014.

349 Disponível em: <http://brasunesco.itamaraty.gov.br/pt-br/o_brasil_na_unesco.xml>. Acesso em: 28 dez. 2012.

sobre o valor da contribuição do respectivo país ao orçamento da Unesco) e voluntárias. De acordo com Singh (2011, p. 91), a arrecadação anual média situa-se em US$ 4 milhões.

O autor (SINGH, 2011, p. 92) realça as críticas de países da Ásia, África e América Latina ao viés eurocêntrico do conceito de "valor universal excepcional", condição prevista na Convenção para o exame das candidaturas. O Brasil tem estado na vanguarda dessa posição, em apoio a uma lista que seja mais representativa. O país, como lembra Ricarte (2010, p. 111), ajudou a organizar a primeira reunião de reflexão sobre o futuro da Convenção do Patrimônio Mundial, em 2009.

A origem da Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003, pode ser vinculada ao período em que se gestava a Convenção do Patrimônio Mundial. Nos anos 1970, a Unesco e a *Smithsonian Institution* organizaram diversos simpósios relacionados ao folclore e à vida cultural. Em 1972, a Bolívia solicitou à Unesco a revisão da Convenção Universal sobre Direito Autoral de 1952 para nela incluir o tema do folclore. A Conferência Geral, na década de 1980, requereu a elaboração de estudos sobre sua proteção, que viriam a resultar na Recomendação sobre Salvaguarda da Cultura Tradicional e do Folclore, de 1989, a qual, por sua vez, habilitou a Unesco a criar programa sobre o patrimônio cultural imaterial três anos depois. Em 1993, a Organização lançou a iniciativa sobre "Tesouros Humanos Vivos" (SINGH, 2011, p. 95).

Inspirada pela Convenção de 1972, a Unesco deu início, em 1997, à "Proclamação de Obras-Primas do Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade", lista emitida a cada dois anos até 2005. Em 1999, iniciou-se a redação de um projeto de Convenção sobre o Patrimônio Imaterial, esforço que coincide com o início do mandato do Diretor-Geral Koichiro Matsuura, para quem o tema constituía uma das prioridades de sua gestão (SINGH, 2011, p. 96). Trata-se de claro alinhamento às prioridades de seu país de origem, que desde 1993 financiava atividades da Unesco relacionadas ao patrimônio imaterial.

Apesar de muitos pontos de contato com sua congênere do patrimônio "material", a Convenção do Patrimônio Imaterial não prevê o limiar de "valor universal excepcional" para a inclusão das expressões culturais na Lista Representativa do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, a primeira das quais foi emitida em 2009 (SINGH, 2011, p. 96-97). Em 2014, a Lista contém 282 elementos, dos quais noventa foram incorporados das "Proclamações de Obras-Primas". Outros 35 elementos estão inscritos na Lista do Patrimônio Cultural Imaterial que Necessita de Salvaguarda Urgente. A Convenção prevê, ainda, o Registro de Melhores Práticas de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, hoje com onze programas, projetos ou atividades singularizados (dois deles brasileiros: Museu Vivo do Fandango e Chamadas Públicas do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial). Da Lista Representativa constam quatro expressões culturais brasileiras, sendo o Círio de Nazaré, de Belém do Pará, a de inscrição mais recente (2013); uma figura na Lista de Salvaguarda Urgente[350].

Parte central da vertente "antropológica" do setor de Cultura, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, é resultado de longas e árduas negociações, que envolveram Estados-Membros e dezenas de organizações governamentais e não governamentais (ÁLVAREZ, 2006, p. 126). No contexto da liberalização comercial estimulada pela conclusão da Rodada Uruguai e a consequente criação da OMC, França e Canadá – tradicionais defensores da chamada "exceção cultural" – "passam a falar da necessidade de defender a 'diversidade cultural' de forma geral, contra a possível homogeneização a que estariam fadados os mercados sob o domínio dos grandes conglomerados culturais" (ÁLVAREZ, 2006, p. 126). Em 2001, a Unesco adota a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, "importante sistematização de ideias que ajudaram na construção de precedentes conceituais para a redação da Convenção"

350 Informações obtidas na página eletrônica da Unesco: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00011&country=00033&multinational=3&display1=inscriptionID#tabs>. Acesso em: 25 mar. 2014.

(ÁLVAREZ, 2006, p. 126). Dois anos mais tarde, a 32ª sessão da Conferência Geral autoriza o início dos trabalhos de elaboração de novo instrumento normativo sobre o tema, o qual viria a ser aprovado por aquele órgão em 2005, após votação em que apenas os Estados Unidos (à época, recém-retornados à Unesco) e Israel se posicionaram contra a Convenção e a opinião de 148 Estados-Membros (ÁLVAREZ, 2006, p. 127)[351].

A posição do Brasil, no âmbito da Convenção, tem-se pautado pela "defesa da igual dignidade de todas as culturas, do fortalecimento da cooperação internacional e do papel das indústrias criativas como instrumento de promoção do desenvolvimento"[352].

A terceira dimensão do setor, segundo a fórmula de seu Diretor-Geral-Adjunto, seria a que trata da cultura como ferramenta diplomática para a promoção do diálogo intercultural, em bases que poderíamos denominar anti-huntingtonianas. Nesse contexto, vale ressaltar recentes esforços da Diretora-Geral Bokova para oxigenar, nas áreas de competência da Unesco, o diálogo entre palestinos e israelenses. Nada mais justificado que suas iniciativas procurem fortalecer a área de Cultura, que tem servido tradicionalmente de palco principal das escaramuças multilaterais relacionadas com o conflito árabe-israelense, desde a década de 1970[353].

Em 19 de novembro de 2012, a Diretora-Geral promoveu o fórum *Building Peace: Unesco's Role in the next decade with special emphasis on engaging youth in building sustainable peace and societies*, à margem do III Painel de Alto Nível sobre Paz e Diálogo Intercultural. Para ambos os eventos, foram convidadas personalidades de origem árabe e

351 A autora registra: "O diretor da Unesco não escondia suas preocupações com o antagonismo que cercava a elaboração do instrumento. Havia muita inquietação, pois sabia-se que o conteúdo normativo da Convenção tinha poderosos inimigos e seria objeto de sérias confrontações" (ÁLVAREZ, 2006, p. 127). Cf. Singh (2011, p. 102-105).

352 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

353 No contexto do Setor de cultura, a "arena" do patrimônio tem sido a mais usada por árabes e israelenses para o prolongamento do conflito ao plano multilateral. Em 1974, escavações israelenses em Jerusalém estiveram na origem de resoluções da Conferência Geral que condenaram Israel e expulsaram-no de seu grupo regional/eleitoral original (SINGH, 2011, p. 91). Desde 1976, Israel integra o Grupo I (Europa Ocidental e América do Norte). Assim como o conflito como um todo, a questão do patrimônio segue sem solução.

israelense, com vistas à discussão de caminhos alternativos para a compreensão mútua entre os dois lados. O enfoque de Bokova é similar ao que o Brasil procurou impulsionar por meio de iniciativas como o encontro "Lado a Lado: a construção da paz no Oriente Médio, um papel para as diásporas", realizado em Brasília, em julho de 2012. Em carta ao Chanceler brasileiro, a Diretora-Geral assinalou, aliás, que o evento harmoniza-se com "a razão de ser" da Unesco[354].

Outro tema da agenda do setor de Cultura da Unesco que, sob a liderança do Brasil, vem readquirindo visibilidade se refere à proteção e à promoção de museus e coleções. Na esteira da resolução 36C/46, aprovada pela Conferência Geral em 2011, o Conselho Executivo, em outubro de 2012, requereu à Diretora-Geral conduzir estudo preliminar sobre os aspectos técnicos e jurídicos relativos à conveniência de criação de instrumento normativo sobre a matéria. Tal estudo foi submetido ao Conselho Executivo no primeiro semestre de 2013 e, aprovado, ensejou a adoção de resolução (37C/43) pela qual a Conferência Geral convidou a Diretora-Geral a elaborar minuta de texto de Recomendação, a ser submetida à sua sessão de 2015[355].

3.2.1.5 Comunicação e informação

Não sem uma boa dose de exagero retórico, J. P. Singh afirma que os "controvertidos debates sobre o papel da comunicação no sistema internacional do pós-guerra" estão entre os mais "memoráveis" já havidos no âmbito da Unesco (SINGH, 2011, p. 109-110). Ao fazer o diagnóstico, o analista tinha em mente dois tipos de embates: o primeiro, típico do confronto ideológico Leste-Oeste da Guerra Fria, a respeito das liberdades de expressão e de imprensa, favorecido pelas tentativas de instrumentalização da Unesco pelos Estados Unidos nas décadas de 1940 e 1950; o segundo começa a formar-se ao final

354 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

355 *UNESCO. Records of the General Conference, 37th Session (Paris, 2013), vol. 1 (Resolutions)*, p. 44-45.

da década de 1950, com a onda de descolonizações, e ganha corpo nas reivindicações pela Nomic durante as décadas de 1970 e 1980[356]. O primeiro embate explicaria a resistência soviética em ingressar na Unesco; o segundo serviu de pretexto para a retirada norte-americana em 1983-1984.

Na opinião da Delegação Permanente do Brasil na Unesco, esse último episódio teria contribuído para "esvaziar" o tema no contexto da Organização; a Nomic ainda provocaria "arrepios" nos países desenvolvidos, com os Estados Unidos à frente[357]. Para o ex-Diretor-Geral-Adjunto do setor Janis Karklins, a reorientação implementada pela Unesco seria, antes, resultado da mudança de circunstâncias históricas. Atualmente, segundo sua argumentação, os fluxos de informação ter-se-iam alterado, como também o panorama dos meios de comunicação. Cita, como exemplo da multiplicação dos vetores de transmissão da informação, a agência chinesa de notícias Xinhua, hoje a maior do mundo. Karklins acredita que o desafio do momento, para cujo enfrentamento a Unesco deve contribuir, seria o de "como navegar no dilúvio de informações"[358].

O setor de Comunicação e Informação deve receber, no orçamento de 2014-2015, US$ 32 milhões, dos quais quase US$ 20 milhões se destinam ao pagamento de pessoal. O volume de recursos extraorçamentários estimado é de US$ 18,7 milhões[359]. Somadas as duas rubricas, o Setor teria a terceira maior disponibilidade de recursos financeiros, entre os cinco domínios da Unesco. Seu Secretariado dispõe de cerca de noventa cargos, distribuídos entre a sede e as unidades descentralizadas.

356 Para análise abrangente sobre a Nomic, da perspectiva da diplomacia brasileira, *vide* ALVIM NETO, 1990.

357 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

358 Entrevista em 15 de novembro de 2012.

359 *Vide* documento *UNESCO's Approved Programme and Budget 2014-2015 (37C/5)*, p. 286. No biênio precedente, a previsão de fundos extraorçamentários para o setor era de US$ 74,9 milhões (cf. *UNESCO's Approved Programme and Budget 2012-2013- 36C/5*, p. 180).

A atuação da área de comunicação e informação estrutura-se sobre quatro pilares ou princípios fundamentais das "Sociedades do Conhecimento Inclusivas": i) liberdade de expressão, aplicável a formas tradicionais, contemporâneas e novas de mídias, incluindo a Internet; ii) acesso à educação de qualidade para todos; iii) respeito à diversidade cultural e linguística; e iv) acesso universal à informação e ao conhecimento, especialmente àqueles de domínio público[360].

As faces mais visíveis do setor são o Programa Internacional para o Desenvolvimento das Comunicações (PIDC) e o Programa Informação para Todos (PIPT).

O PIDC, conforme registra a Delegação Permanente do Brasil na Unesco, é "o único fórum multilateral no sistema ONU que mobiliza a comunidade internacional para discutir e promover o desenvolvimento de meios de comunicação livres, independentes e pluralistas em países em desenvolvimento"[361]. O PIDC é dirigido pelo Comitê Intergovernamental, composto por 39 Estados-Membros eleitos pela Conferência Geral. Estabelecido em 1980, tem propiciado resultados significativos em diversas áreas relacionadas ao desenvolvimento das mídias,

> com destaque para a promoção da independência e do pluralismo, o desenvolvimento de meios de comunicação comunitários e de organizações de rádio e televisão, além da modernização de agências de notícias nacionais e regionais e da formação de profissionais de comunicação social.[362]

Alvim Neto (1990, p. 195), ao avaliar o PIDC após dez anos de existência, assinalou que "pode ser considerado como marco da cooperação internacional em área tão exposta ao conflito e em um período histórico de antagonismo tão declarado entre as forças políticas internacionais." De acordo com dados da Unesco, o Programa já distribuiu

360 Entrevista com Janis Karklins, em 15 de novembro de 2012.

361 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

362 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

mais de US$100 milhões por meio de financiamento a 1,5 mil projetos executados em 140 países. O Brasil beneficiou-se do montante de US$ 350 mil, aplicado em doze projetos desde 1987[363].

Ao sugerir às autoridades brasileiras competentes que avaliem a possibilidade de contribuição voluntária brasileira ao Programa, a Delegação Permanente na Unesco sublinhou que a "forte dependência do PIDC em relação aos recursos aportados por países desenvolvidos tem dificultado a entrada em pauta nos foros políticos da Unesco de temas compatíveis com seu mandato e de especial interesse dos países em desenvolvimento"[364].

No campo de atuação do PIDC, o tema da segurança dos jornalistas tem merecido amplo destaque por parte da Diretora-Geral Irina Bokova, que emite, com frequência, declarações de teor condenatório aos países em que se verificam crimes contra profissionais da imprensa, ainda que nem sempre o vínculo entre o delito e a atividade profissional da vítima esteja de todo esclarecido. A Diretora-Geral baseia-se, normalmente, em informações repassadas por ONGs. O Brasil, na companhia de vários outros países em desenvolvimento, como Índia e México, tem procurado fazer que a iniciativa da Unesco – à qual está, de certa forma, vinculado o Plano de Segurança dos Jornalistas, de autoria de agências multilaterais da ONU – reflita apropriadamente a necessária dimensão de cooperação e tenha incorporada a si a questão da prevenção, em complemento à do combate à impunidade.

O PIPT foi estabelecido em 2000, como resultado da fusão do Programa Geral para Informação (PGI) e do Programa Intergovernamental de Informática (PII). É regido por um Conselho Intergovernamental integrado por 26 Estados-Membros selecionados pela Conferência Geral para mandatos de quatro anos. Prevê a formação de Comitês Nacionais para auxiliar na implementação das diretrizes e

363 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco. A lista completa de projetos financiados pelo PIDC está disponível no endereço eletrônico <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/intergovernmental-programmes/ipdc/projects/>.

364 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

atividades do Programa. O Comitê Nacional brasileiro foi estabelecido em 2007, por portaria do então Ministério da Ciência e Tecnologia, que atribuiu sua coordenação ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict)[365].

Os objetivos do PIPT são promover a reflexão internacional e o debate sobre os desafios sociais, éticos e jurídicos da sociedade da informação; promover e ampliar o acesso à informação de domínio público, por meio da organização, digitalização e preservação da informação; apoiar o treinamento e a educação continuada nos campos da comunicação, da informação e da informática; apoiar a produção de conteúdo local e fomentar a disponibilidade de conhecimento tradicional via treinamento para alfabetização por meio de tecnologias da informação e da comunicação; promover o uso de padrões internacionais e "boas práticas" em comunicação, informação e informática; e promover a formação de redes de informação e conhecimento nos níveis local, nacional, regional e internacional.

Assim como várias iniciativas da Unesco, a longa lista de elevados propósitos é correspondida por recursos escassos. Embora o funcionamento do Conselho Intergovernamental do PIPT seja financiado pelo orçamento regular da Organização, os projetos concretos dependem de recursos extraorçamentários. Desde sua entrada em operação, em 2001, o PIPT arrecadou menos de US$ 2 milhões. A Espanha, com cerca de US$ 810 mil, é o maior contribuinte, seguida pela França (US$ 220 mil) e pelo Brasil (US$ 100 mil)[366].

Ao debruçar-se sobre como enfrentar o hiato digital entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e dentro dos países, o PIPT constitui uma das formas pelas quais a Unesco se envolve no processo da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação. Singh (2011, p. 122 e 124) salienta o pioneirismo da Agência na reflexão sobre a chamada

365 Comunicação do Ministério das Relações Exteriores para a Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

366 Informação obtida na página eletrônica do PIPT: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/intergovernmental-programmes/information-for-all-programme-ifap/funding/>. Acesso em: 28 dez. 2012.

sociedade do conhecimento, não obstante afirme também que a União Internacional das Telecomunicações (UIT) tenha "marginalizado" a Unesco no contexto daquele processo[367]. Por iniciativa do Brasil, o Conselho Executivo e a Conferência Geral tomaram decisões recentemente com vistas a renovar o ímpeto do exame, pela Organização, do tema da ética e da privacidade no ciberespaço, na esteira das revelações sobre a amplitude das atividades de vigilância e espionagem no mundo digital. Até pelo menos a Conferência Geral de 2015, a Unesco deverá se engajar, no âmbito de seus mandatos, nos debates internacionais sobre direitos e garantias fundamentais no ciberespaço e sobre a reforma da governança da internet[368].

Outra área do setor de Comunicação e Informação a merecer menção nesta resenha é a de preservação de acervos documentais, que ganhou visibilidade por meio da criação do programa Memória do Mundo, em 1992. Na opinião da Delegação Permanente do Brasil na Unesco, o programa "tem sua relevância reconhecida por países desenvolvidos e em desenvolvimento. As poucas propostas de revisão do programa hoje existentes defendem o fortalecimento da iniciativa", que poderia vir pela assimilação ao PIPT[369]. O Comitê Nacional brasileiro é presidido pelo Diretor do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha. No Registro do Memória do Mundo, iniciado em 1995, figuram a Coleção de Fotografias do Imperador D. Pedro II, os Arquivos da Ditadura Militar, o Arquivo Arquitetônico de Oscar Niemeyer e os Arquivos da Companhia das Índias Ocidentais[370].

367 Em fevereiro de 2013, a Unesco sediou a I Reunião de Alto Nível de Revisão da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS+10). A organização do evento, patrocinada pela Finlândia, envolveu também a UIT, o Pnud e a Unctad (comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco).

368 Cf. *UNESCO. Records of the General Conference, 37th Session (Paris, 2013), vol. 1 (Resolutions)*, p. 49-50.

369 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

370 Informações disponíveis na página eletrônica do "Memória do Mundo": <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/access-by-region-and-country/latin-america-and-the-caribbean/brazil/>. Acesso em: 25 mar. 2014. A inscrição dos Arquivos da Companhia das Índias decorreu de esforço conjunto de Brasil, Guiana, Suriname, Gana, Antilhas Holandesas, Países Baixos, Estados Unidos e Reino Unido ("Memória do Mundo").

3.2.1.6 Prioridade África

A África é formalmente tratada como prioridade global da Unesco desde 1989 (VALDERRAMA, 1995, p. 322)[371] e, conforme decidido pelos Estados-Membros em relação à Estratégia de Médio Prazo 2014-2021, continuará a sê-lo nos próximos nove anos pelo menos. A atribuição desse *status* resultou no estabelecimento de uma "moldura especial" para as atividades da Unesco, que consiste em: i) compromisso específico de alinhar os esforços da Organização às prioridades definidas pela União Africana e pelas Comunidades Econômicas Regionais; ii) enfoque diferenciado para a execução dos programas, com resultados almejados específicos, iniciativas a serem implementadas apenas no continente africano e conjunto de programas intersetoriais em benefício da região; e iii) compromisso de alocar montantes mais elevados de recursos aos países africanos. Três mecanismos institucionais específicos foram estabelecidos para apoiar a implementação da Prioridade: i) o Departamento de África, criado em 1996 no elevado nível de Direção-Geral-Adjunta; ii) o Escritório de Ligação em Adis Abeba, instalado em 2010; e iii) a Plataforma Intersetorial para a Prioridade África, em vigor desde 2008[372].

Avaliação conduzida em 2012 pelo Serviço de auditoria interna da Unesco, a pedido do Conselho Executivo, assinalou que o volume de recursos orçamentários repassados ("descentralizados") às unidades da Organização no continente africano aumentou no correr da Estratégia de Médio Prazo vigente entre 2008 e 2013, havendo passado de US$ 66,3 milhões no biênio 2008-2009 a US$ 93,5 milhões no biênio 2012-2013[373]. A avaliação assinala, porém, que a descentralização de competências ainda seria insuficiente e que parte substancial dos

371 Para fins de implementação da Prioridade, "África" está limitada à África subsaariana (*vide* documento *Evaluation of UNESCO Priority Africa by Internal Oversight Service – Executive Summary*, p. 2).

372 *Vide* documento *Evaluation of UNESCO Priority Africa by Internal Oversight Service – Executive Summary*, p. 2.

373 Documento *Evaluation of UNESCO Priority Africa by Internal Oversight Service – Executive Summary*, p. 4. As cifras referentes a 2012-2013 não deduzem os cortes derivados da suspensão do pagamento das contribuições norte-americanas.

recursos e responsabilidades para planejamento e execução de atividades em benefício da África continua a ser gerida na sede.

Em termos de "força de trabalho", a auditoria revela que o número de cargos disponíveis para as quinze unidades descentralizadas (escritórios nacionais, regionais, etc.) da região caiu de 217 para 206 na comparação entre os dois últimos biênios[374]. A recomendação dos avaliadores é pela aceleração da descentralização de recursos, medida que, a seu ver, aumentaria a eficiência, diminuiria custos, aprimoraria a capacidade de implementação de projetos extraorçamentários, garantiria representação mais regular da Unesco em reuniões de alto nível no continente e, portanto, ampliaria a visibilidade e as perspectivas de mobilização de recursos adicionais nos níveis nacional e regional[375].

Os auditores chamam a atenção para "recentes iniciativas bem-sucedidas para arrecadação de fundos"[376] em solo africano, por obra de funcionários da Unesco lotados na região. Em fevereiro de 2011, o Escritório em Bamako teria assinado acordo com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao) sobre programa de desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação no sistema de ensino superior. O outro exemplo oferecido pela avaliação interna diz respeito a arranjo entre o Escritório da Unesco em Abuja e o governo nigeriano para aplicação de US$ 6,5 milhões em projetos na área de alfabetização. Para os auditores, trata-se de indicações do potencial dos próprios países africanos para esforços de arrecadação de fundos destinados a projetos no continente. Tais esforços, no caso da Unesco, ainda seriam insuficientes[377].

O relatório da avaliação ressalta "importantes êxitos" da Organização na África, sobretudo nas áreas de educação e de ciências, mas, ao mesmo tempo, indica que tais resultados não podem ser atribuídos

374 Documento *Evaluation of UNESCO Priority Africa by Internal Oversight Service – Executive Summary*, p. 5.

375 Documento *Evaluation of UNESCO Priority Africa by Internal Oversight Service – Executive Summary*, p. 6.

376 Documento *Evaluation of UNESCO Priority Africa by Internal Oversight Service – Executive Summary*, p. 6.

377 Documento *Evaluation of UNESCO Priority Africa by Internal Oversight Service – Executive Summary*, p. 6-7.

à "moldura especial" da Prioridade; sublinha a fragmentação das atividades da Unesco na África e cita que 65% dos projetos executados em 2010-2011 tiveram orçamento médio inferior a US$ 50 mil. Não obstante reconheça o importante papel do Departamento de África da Unesco como interlocutor político, a auditoria aponta a necessidade de que seja reforçada sua capacidade de coordenação, monitoramento e gerenciamento de projetos especiais[378].

Segundo relata a Delegação Permanente do Brasil na Unesco, o Grupo Africano, amparado pelas conclusões da avaliação interna aqui resumida, obteve a aprovação pela 190ª sessão do Conselho Executivo (de 3 a 18 de outubro de 2012) de decisão que instruía a Diretora-Geral a submeter, no primeiro semestre de 2013, Plano de Ação para a Prioridade África, com objetivos estratégicos, resultados esperados, cronograma e indicadores de desempenho bem delimitados, a prover "os recursos humanos e financeiros adequados, principalmente nos escritórios locais, para a implementação do mencionado Plano de Ação", bem como a aperfeiçoar a "divisão de responsabilidades, a estrutura de coordenação e as modalidades operacionais no que concerne ao Departamento de África da Unesco"[379]. O Plano de Ação e sua Estratégia Operacional foram endossados pela 37ª sessão da Conferência Geral (2013)[380].

3.3 A narrativa da eficácia: uma tentativa de síntese entre legado e presença

A Estratégia de Médio Prazo em vigor (2014-2021) enuncia, como a missão da Organização, contribuir para a construção da paz, erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável e diálogo

378 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

379 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

380 *Vide* Resolução 37C/1 (*UNESCO. Records of the General Conference, 37th Session (Paris, 2013), vol. 1 (Resolutions)*, p 17).

intercultural, por meio da educação, das ciências, da cultura e da comunicação e informação[381].

A fim de que a Unesco possa atingir os objetivos indicados na missão, a atual Estratégia de Médio Prazo estipulou as seguintes funções centrais para a Organização:

1) laboratório de ideias;
2) organismo normativo;
3) centro de intercâmbio de informação;
4) organismo de capacitação técnica dos Estados-Membros, nas suas esferas de competência; e
5) entidade catalisadora da cooperação internacional.[382]

A fim de nos auxiliar a extrair uma síntese da descrição das ações da Unesco ao longo de seus quase setenta anos, as cinco funções podem ser aglutinadas sob as seguintes três rubricas: função reflexiva (laboratório de ideias e centro de intercâmbio de informação), função normativa (organismo normativo) e função executiva (capacitação técnica e entidade catalisadora da cooperação internacional).

É frequente, em discursos de Estados-Membros e intervenções do Secretariado, a referência à Unesco como o braço intelectual das Nações Unidas. Efeitos retóricos à parte, várias iniciativas revelam a capacidade da Organização de atrair intelectuais, cientistas e peritos para discussões que poderão vir a resultar em conceitos inovadores para uso em instrumentos normativos ou em políticas públicas.

Na área de educação, apesar da crescente competição de outros organismos e agências internacionais, como o Unicef e o Banco Mundial, a Unesco foi capaz de, na década de 1990, produzir um documento da qualidade do relatório *Learning: the Treasure Within*, obra da Comissão presidida pelo então presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors[383].

381 *Vide* documento 37C/4, p. 14.

382 Documento 37C/4, p. 15.

383 "[...] o relatório é importante por enquadrar o conceito de educação mais no contexto da dignidade humana do que meramente no da sobrevivência instrumental ou do ganho material". (SINGH, 2011, p. 130)

O trabalho dos institutos e centros de categoria 1 da Unesco continua a reunir peritos e produzir relatórios sobre tópicos que abarcam desde o papel da educação na reconstrução pós-conflitos até a educação para o desenvolvimento sustentável. O Relatório Global de Monitoramento é referência para estudiosos e formuladores de políticas públicas nas searas cobertas pela iniciativa "Educação para Todos".

No que tange às ciências naturais, vimos como a Unesco esteve presente na gênese do conceito de "desenvolvimento sustentável". A Organização também lidera hoje o esforço de cerca de trinta entidades internacionais e multilaterais que resulta na publicação do Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento da Água. O Relatório Mundial da Ciência, editado a cada cinco anos desde 1993 (POL--DROIT, 2005, p. 211), "desempenha um papel essencial na disseminação de conhecimento e na ampliação da consciência sobre questões estratégicas no domínio da política científica"[384].

Hadley e Nuotio recordam o papel central da Organização na criação de 34 instituições científicas de relevo internacional (HADLEY; NUOTIO *in* PETITJEAN *et al.*, 2009, Apêndice 1, p. 617-618), como é o caso da Organização Europeia para Pesquisa Nuclear (CERN, na sigla em inglês), desenvolvedora do mais renomado acelerador de partículas do planeta. Para não recuarmos tanto no tempo, vale mencionar a iniciativa pela qual a Unesco, inspirada por seu trabalho catalisador no caso do CERN na década de 1950, está ajudando a pôr em marcha o laboratório de luz síncrotron na Jordânia, com a participação de Israel, Palestina, Irã e Estados Unidos, entre outros países. Tal iniciativa, conhecida sob a sigla SESAME (*Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East*), desenvolve-se sob impulso da Unesco desde 2002[385].

384 *Vide* documento 185EX/INF. 21, p. 5.

385 O Brasil (por intermédio do MCTI) juntou-se à iniciativa, na condição de observador, em maio de 2013, segundo informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco. O convite ao país partiu do Secretariado da Unesco, que avaliou que poderíamos oferecer valiosos conhecimentos técnicos e científicos, por sermos o único país latino-americano a dispor de laboratório de luz síncrotron.

Debates lastreados nas ciências humanas e sociais sobre temas como racismo, direitos humanos e transformações sociais encontram na Unesco uma caixa de ressonância multilateral cuja relevância não conviria subestimar, sobretudo para um país, como o Brasil, que vem encontrando na inclusão social a sua "história de sucesso". Aquele setor também patrocinou a criação de importantes entidades, tais como a Associação Internacional de Ciência Política (SINGH, 2011, p. 75) e o Centro Latino-Americano de Ciências Sociais, que, em 1972, transformar-se-ia na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) (VALDERRAMA, 1995, p. 113 e 117)[386].

No que concerne à área da cultura, a Organização auxiliou no estabelecimento de instituições como o Conselho Internacional de Museus, cujos trabalhos ainda hoje gozam de prestígio em nível internacional. A Unesco chamou a atenção para áreas geográficas e temas negligenciados pela historiografia tradicional, por meio das enciclopédias História Geral da África, iniciada em 1965, e História Científica e Cultural da Humanidade[387]. Relatórios como *Our Creative Diversity* (1995) sobressaem nas discussões sobre as relações entre cultura e desenvolvimento, bem como sobre o conceito de diversidade cultural. Com uma poderosa indústria criativa que constitui atualmente mais de 7% de seu PIB[388], o Brasil não poderia negligenciar a crescente importância de tais conceitos.

No campo da comunicação e informação, mesmo analistas críticos da "politização" gerada pelos debates em torno da Nomic, como é o caso de J. P. Singh (2011, p. 27-28), admitem a relevante contribuição das reflexões elaboradas pela Unesco sobre os fluxos de informação por meio de diferentes meios de comunicação, ilustradas pelo relatório

386 A primeira Assembleia Geral da Flacso realizou-se na sede da Unesco, em 1972 (VALDERRAMA, 1995, p. 205).

387 O brasileiro Paulo E. de Berrêdo Carneiro presidiu as comissões responsáveis pela elaboração e pela revisão da obra, a partir de 1951 e 1978, respectivamente (VALDERRAMA, 1995, p. 194 e 255).

388 "Hoje em dia, *depois dos extensos estudos feitos pela Unesco nos anos 90 sobre o desenvolvimento e os fatores culturais*, há um consenso generalizado sobre o lugar da cultura e das indústrias culturais como instrumento essencial do funcionamento democrático do Estado" (ÁLVAREZ, 2006, p. 51, grifos nossos).

Many Voices, One World, elaborado pela Comissão MacBride entre 1977 e 1980 (VALDERRAMA, 1995, p. 247 e 262).

Em tempos mais recentes, as reflexões da Unesco sobre a sociedade do conhecimento estiveram na linha de frente do pensamento que, posteriormente, sustentaria o processo da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação. Os indícios da relevância da Organização, nesse contexto, estão nas inúmeras referências, nos documentos da Cúpula, aos esforços "intelectuais" da Unesco (VALDERRAMA, 1995, p. 122). Tal vertente de atuação ganhou renovada visibilidade, mais recentemente, por impulso do Brasil, que trouxe os debates sobre questões éticas e privacidade no ciberespaço para a agenda do Conselho Executivo e da Conferência Geral.

Pelo artigo I.2(a) de seu Ato Constitutivo, a Unesco recebeu a autorização para "recomendar tantos acordos internacionais quantos forem necessários para promover a livre circulação de ideias pela palavra e pela imagem". A atividade normativa da Organização expressa-se, fundamentalmente, por meio de três tipos de instrumentos jurídicos: convenções, recomendações e declarações.

As convenções são acordos juridicamente vinculantes e requerem maioria de 2/3 da Conferência Geral para sua adoção. As recomendações, embora tenham de ser aprovadas por votação na Conferência Geral, não exigem ratificação. Constituem antes um "convite" a que se adotem certos cursos de ação ou práticas. Na escala de *constrangimento* jurídico, as declarações estariam no nível inferior, na condição de exortações de caráter ético sobre questões relevantes. Em 1948, a Conferência Geral em sua 2ª sessão emitiu, por exemplo, o "Apelo Solene contra a Ideia de que as Guerras são Inevitáveis". As declarações da Unesco tomam a forma, em certos casos, de "Cartas", tal como ilustrado pela Carta das Comissões Nacionais para a Unesco, adotada em 1978. Até a 37ª sessão da Conferência Geral (2013), a Unesco adotou 28 convenções, 31 recomendações e treze declarações.

O exemplo das Convenções do Setor de Cultura realça a relevância da Unesco como fórum de formulação de regras internacionais. Como assinala Ricarte (2010, p. 119),

> [a] imagem do patrimônio mundial construída a partir da entrada em vigor da Convenção provavelmente provocou uma transformação política ao expandir mundialmente a preocupação com a conservação do patrimônio histórico e a valorização do passado.

Da mesma forma, a decisão norte-americana de retornar à Unesco, ao menos em parte pelas preocupações com as negociações da Convenção sobre Diversidade Cultural, não pode ser subestimada como indício da continuada importância da Organização no cenário internacional. No setor de Ciências Humanas e Sociais, caberia reiterar a singularidade da Convenção contra a Dopagem nos Esportes.

Ao lado das funções de formulação de conceitos e de elaboração de normas internacionais, a Unesco desempenha, não obstante suas conhecidas limitações financeiras, atividades de cooperação técnica, sobretudo mediante a prestação de consultoria sobre políticas públicas e disseminação de padrões e modelos, o que é particularmente evidente nas áreas de educação (currículos e sistemas de avaliação, por exemplo) e de ciências (criação de sistemas nacionais ou regionais de ciência, tecnologia e inovação).

Sobre essa vertente de atuação da Organização, permanece relevante para a ação diplomática brasileira a advertência que Souza-Gomes (1990, p. 139-140) lançou em 1990:

> [A] tentativa de reduzir a Unesco a um órgão internacional de vocação funcional foi, e ainda é, fruto de uma grande "manobra" dos países desenvolvidos destinada a evitar a elaboração e proliferação de conceitos, contrários aos ocidentais. Acresce o fato de que a Unesco, uma vez transformada em agência operacional, se apresentaria para o Brasil como um foro de relevância reduzida ao limitar-se a estabelecer mecanismos de assistência nas áreas da educação, ciência, cultura e

> comunicação em que os países ricos teriam, naturalmente, seu peso político acrescido. Por detrás desta iniciativa estaria, também, implícita uma tentativa de categorização internacional de países "pensantes e/ou reflexivos" das grandes questões internacionais, doadores de assistência técnica e financeira, de um lado, e de países dependentes, receptores e "não pensantes", os países em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, é preciso adaptar essa ponderação às novas realidades da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, da qual o Brasil tem sido um dos protagonistas. De acordo com levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Brasil contribuiu, durante o período 2005-2009, com recursos para o desenvolvimento internacional da ordem de R$ 3,2 bilhões (IPEA, 2012, p. 3).

Em discurso proferido por ocasião do Seminário Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais, em 24 de junho de 2011, o Chanceler brasileiro apontou para o crescente interesse de países desenvolvidos e organismos internacionais em estabelecer parcerias com o Brasil, "por suas capacidades técnicas, por sua identidade multicultural e por sua forma de atuar" (PATRIOTA, 2011f, p. 3).

Em referência às implicações geopolíticas da valorização da dimensão Sul-Sul da cooperação para o desenvolvimento, Márcio Lopes Corrêa (2010, p. 90-91) ressalta que

> o crescente diálogo entre os países em desenvolvimento permitiu içar como temas prioritários da agenda internacional questões que historicamente não interessam aos países desenvolvidos, mas que têm impacto muito forte nas sociedades dos países em desenvolvimento [...].

Pelas áreas de que trata, a Unesco abre diversas possibilidades de cooperação Sul-Sul e triangular para países, como o Brasil, que detêm tecnologias sociais mais adequadas às realidades dos países em

desenvolvimento. A título de ilustração, cumpre mencionar o projeto "Jovens Lideranças para a multiplicação de boas práticas socioeducativas", entre Brasil, Guiné-Bissau e a Unesco, com financiamento de US$ 1,2 milhão da ABC. Seus objetivos são o fortalecimento de lideranças locais, o desenvolvimento comunitário e a promoção de educação integral para crianças e jovens da comunidade do Bairro de São Paulo de Bissau[389].

Pela via da cooperação nas matérias da Unesco, pode-se não só buscar influenciar a formação de "elites" burocráticas e da sociedade civil, mas também a formação do "imaginário" e das "identidades", processos que podem ser de especial interesse em contextos de integração regional (Mercado Comum do Sul [Mercosul], União das Nações Sul-Americanas [Unasul]) ou de diálogo inter-regional (América do Sul-Países Árabes; América do Sul-África), como ilustra a experiência da candidatura das Ruínas da Igreja de São Miguel das Missões, parte de conjunto patrimonial transfronteiriço que reuniu, em um primeiro momento, o Brasil e a Argentina e incentivou a adesão do Paraguai e do Uruguai à Convenção do Patrimônio Mundial (BÓ, 2001, p. 116).

Embora o conceito de "agenda da Unesco" seja de complexa definição à luz dos variados – e, às vezes, contraditórios – interesses em jogo, a descrição dos principais elementos dos seus cinco domínios de competência autoriza a conclusão de que a Organização dispõe de realizações, mandatos e atributos que a legitimam para postular uma contínua atuação nas complexas circunstâncias da Era do Conhecimento em que estamos vivendo. Naturalmente, não se trata de condição suficiente para orientar a decisão brasileira sobre o nível de relacionamento que o país deseja ter com a Unesco; é, porém, um importante ponto de partida para a reflexão sobre nossa estratégia diante de sua reforma e crise financeira.

389 Entrevista com ABC em 22 de novembro de 2012; entrevista com chefe do Escritório da Unesco em Brasília, Lucien Muñoz, em 22 de setembro de 2012.

3.4 Indicadores de prioridade para a ação brasileira

Se aponta para a sintonia da Unesco com os desafios contemporâneos, o resumo que fizemos das principais contribuições dos cinco setores também realça característica facilmente discernível no dia a dia da Organização: a forte tendência à falta de priorização de programas e ações, facilitada por um mandato dos mais abrangentes entre as agências especializadas da ONU. Assim como a questão orçamentária, trata-se de desafio que acompanha a Organização desde seus primórdios. Em 1946, a revista *The New Yorker* publicou charge em que a Unesco era chamada de "*UNAZO: United Nations Organization from A to Z*" (isto é, a Organização das Nações Unidas do A ao Z) (PRESTON *et al*., 1989, p. 81).

Essa característica demanda do país que se interessa em "cooperar" com a Unesco uma reflexão especial sobre as prioridades e as estratégias do relacionamento. Foge aos propósitos e limites deste livro estabelecer, de maneira rígida e pormenorizada, esses aspectos no caso do Brasil. Pode-se, contudo, oferecer uma série de parâmetros para o exercício de reflexão recomendado, o qual, pela natureza multidisciplinar da Organização, teria de ser interministerial, sob a coordenação do Itamaraty.

Em termos abstratos, a definição de prioridades da ação brasileira na Unesco poderia orientar-se pelas indagações seguintes.

1) Que eixo(s) (Norte-Sul; Sul-Sul; Norte-Sul-Sul) o país pretende privilegiar por meio do investimento de recursos (financeiros, institucionais e intelectuais) na Unesco?
2) Quais as funções (reflexiva, normativa, executiva) do foro multilateral a ação do país pretende reforçar com o investimento de recursos adicionais?
3) A que temas/programas/iniciativas específicos convém dar preferência na distribuição de tais recursos, à luz, por exemplo, de políticas internas "exportáveis", da convergência de

visões entre o país e a Unesco ou da capacidade de implementação por parte da Agência?

4) Que países, regiões e/ou mecanismos de diálogo/cooperação serão os destinatários preferenciais do relacionamento do país com a Organização?
5) Qual a estratégia mais apropriada para a distribuição desses recursos: eleição de setor/programa/iniciativa "campeão", alocação não condicionada ou dispersão controlada?

O acervo de iniciativas patrocinadas pela Unesco ou desenvolvidas em seu âmbito proporciona amplo espectro de respostas. O tema do diálogo intercultural, por exemplo, abre espaço para a intervenção diplomática em temas de paz e segurança, como a questão israelo-palestina. Os debates sobre o futuro da Convenção do Patrimônio Mundial demonstram o potencial propositivo crescentemente articulado do Brics. A iniciativa Ensinando o Respeito para Todos, da área de Educação, dá conteúdo concreto ao eixo Norte-Sul-Sul. A proposta de que a Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sirva de base para plataforma de currículos e publicações de cientistas e pesquisadores da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) ilumina como o cabedal de políticas públicas brasileiras pode traduzir-se em iniciativas de colaboração e promoção dos interesses nacionais[390]. A Prioridade Global África descortina possibilidades específicas de cooperação com região igualmente prioritária para a política externa brasileira. A agenda de comunicação e informação, apesar de resistências relacionadas ao histórico do setor, oferece caminhos para projetos como a Iniciativa Sul-Sul para o Desenvolvimento das Comunicações, que a Presidência da República tem procurado promover[391] e também sobre os debates multilaterais sobre a governança da internet.

390 Trata-se do projeto Ciência em Português, proposto pelo Secretariado da Unesco aos países da CPLP, conforme informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

391 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

Na perspectiva da promoção do poder brando do Brasil, o eixo Sul-Sul parece o mais promissor no relacionamento com a Unesco. Pela mesma linha de raciocínio, a função "executiva" deveria receber particular atenção do Brasil, sem prejuízo das funções de reflexão e de elaboração de normas, que continuarão a ser centrais para a continuidade da Organização como foro político relevante. Para estas duas últimas, porém, a necessidade de recursos adicionais de nossa parte seria potencialmente menor. De todo modo, ao contribuir para a dimensão executiva ou operacional da Unesco, o Brasil deveria ter presente a conveniência de que sua ação venha a complementar – e não desviar – os esforços das duas outras dimensões.

No que concerne à eleição de setores/temas/programas preferenciais, pode-se tomar como uma primeira aproximação a avaliação coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores para embasar as posições brasileiras nas consultas sobre a Estratégia de Médio Prazo da Unesco para 2014-2021. Em síntese, seriam as seguintes as ênfases defendidas pelo Brasil[392].

1) Educação: promoção das tecnologias da informação e da comunicação para o aprendizado; ensino técnico e profissional; educação para o desenvolvimento sustentável; atenção a direitos humanos e grupos vulneráveis; e melhor coordenação do trabalho das escolas associadas e da rede de Cátedras Unesco;
2) Ciências Naturais: maior atenção aos temas de águas, oceanos e energias renováveis e valorização da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) e do Programa O Homem e a Biosfera;
3) Ciências Humanas e Sociais: especial relevo ao programa MOST e à Convenção contra a Dopagem nos Esportes;

392 Comunicação do Ministério das Relações Exteriores para a Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

4) Cultura: promoção do setor de economias criativas; fortalecimento dos mecanismos de aplicação da Convenção sobre Diversidade das Expressões Culturais; continuação do debate sobre instrumento normativo relativo a museus e coleções; e
5) Comunicação e informação: constituição de sociedades do conhecimento integradoras ou inclusivas; relevância do Programa Informação para Todos; debate construtivo e amplo, dentro do mandato da Organização, no que se refere a comunicação e informação.

A ordem de prioridade temática, quando traduzida em possíveis ações específicas, deve ser conjugada com a seleção das "audiências" ou "parcerias" preferenciais. Nesse quesito, as prioridades de política externa deveriam ser o critério norteador da ação brasileira. Como a relação do Brasil com a Unesco poderia contribuir para a integração sul-americana? Que áreas do diálogo brasileiro com os países africanos, em especial os de língua portuguesa, poderiam ser fortalecidas com a interveniência da Organização? Haveria um papel para a Unesco nas relações que o Brasil vem procurando promover entre América do Sul e Países Árabes ou entre sul-americanos e africanos?

Quanto à definição da estratégia mais apropriada para a repartição dos recursos a serem investidos pelo país na relação com a Unesco, a diversidade de interesses e de atores governamentais e não governamentais brasileiros vinculados (ou vinculáveis) à agenda de trabalho daquela instituição sugere tendência à "dispersão". Caso se confirme tal tendência, o retorno do investimento brasileiro tende a ser proporcional ao grau de coordenação da estratégia geral do país, o que recomendaria sério esforço de articulação interna. No próximo capítulo, a análise dos possíveis instrumentos para um engajamento reforçado do Brasil com a Unesco oferece insumos complementares para essa avaliação.

Capítulo 4

Por um engajamento reforçado: agenda e ferramentas para a promoção do poder brando do Brasil por meio da Unesco

Nos últimos dez anos, o Governo brasileiro repassou mais de US$ 600 milhões ao Escritório da Unesco em Brasília para execução de projetos de cooperação em benefício do próprio país (ROCHA, 2012a). Mais da metade desse montante corresponde ao período de 2007 a 2011[393]. Para efeitos de comparação, vale recordar que o orçamento regular da Organização no biênio 2014-2015 é de US$ 653 milhões. Apenas no ano de 2007, a soma de recursos públicos brasileiros dirigidos a projetos daquele tipo atingiu quase US$ 110 milhões[394], o equivalente à quota orçamentária do setor de Educação – o maior da Unesco – para o biênio citado[395].

É fato que o volume dos repasses do Governo brasileiro decresceu desde 2007, em parte como resultado da decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que restringiu os tipos de atividades executáveis por intermédio da cooperação com organismos estrangeiros financiada

393 Entrevista com o Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Márcio Lopes Corrêa, em 22 de novembro de 2012.

394 Entrevista com o Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Márcio Lopes Corrêa, em 22 de novembro de 2012.

395 US$ 118 milhões (*vide* documento *UNESCO's Approved Programme and Budget 2012-2013* (37C/5), p. 285).

com recursos nacionais[396]. Apesar da queda, os repasses à Organização mantiveram-se em uma média de expressivos US$ 50 milhões/ano até 2012 (último ano para o qual dispomos de dados completos)[397].

Na Introdução, referimo-nos à magnitude dessas cifras como indício da importância que o Brasil atribui à Unesco e como uma das balizas para a definição do posicionamento mais apropriado para o país diante do atual processo de reforma. Tais cifras revelam, ademais, a ampla capacidade financeira do Brasil para o relacionamento com a Organização, aspecto essencial para a definição de possíveis novas formas de colaboração entre as duas partes. Os valores transferidos pelo Governo brasileiro para projetos autofinanciados (*self-benefiting projects*) chamam a atenção ainda por uma razão adicional: as transferências à Unesco coincidem, em linhas gerais, com o período em que os recursos dedicados à cooperação técnica *prestada* pelo Brasil a países em desenvolvimento adquiriram dimensão inédita. Segundo estudo do Ipea em colaboração com a ABC, o país investiu, entre 2005 e 2009, US$ 125,6 milhões nessa modalidade de cooperação (IPEA, 2010, p. 21), em comparação com os menos de US$ 9 milhões despendidos ao mesmo título no período 2000-2004 (PUENTE, 2010, p. 313)[398]. Da intersecção dos dois movimentos, é possível inferir que o relacionamento Brasil-Unesco, no que concerne à cooperação para o desenvolvimento[399], está em descompasso com o novo paradigma que se vem implantando no caso brasileiro, ao abrigo do qual o país transita da condição de recipiendário da "ajuda" externa para a de "prestador" de cooperação Sul-Sul.

396 Acórdão TC 023.389/2007-1, de 17 de junho de 2009.

397 Entrevista com o chefe do Escritório da Unesco em Brasília, Lucien Muñoz, em 20 de setembro de 2012. Dos US$ 212 milhões captados pela Unesco entre janeiro e junho de 2012 a título de recursos extraorçamentários, US$ 87 milhões foram intermediados pelo Escritório em Brasília (*vide* documento 190EX/28, p. 2).

398 De acordo com a ABC, restrições orçamentárias e a desvalorização do real frente ao dólar norte-americano reduziram, a partir de 2010, em cerca de 30% a capacidade real da Agência para execução de projetos de cooperação Sul-Sul.

399 A "função executiva" da Unesco, conforme descrevemos no capítulo 3.

Poderíamos creditar o "anacronismo" desse aspecto de nossa relação com a Organização aos dilemas próprios de países de renda média quando se trata de cooperação para o desenvolvimento. Dispomos, como recorda Corrêa (2010, p. 175), de "capital humano e de instituições públicas e privadas com base de conhecimento suficiente para permitir a concepção de políticas de desenvolvimento [...] sem uma necessária interveniência externa", mas, ao mesmo tempo, ainda nos caracterizamos por sérias assimetrias econômicas e sociais que podem justificar o recebimento de cooperação estrangeira. Por outro lado, cumpre frisar que, sendo os projetos integralmente autofinanciados com recursos públicos brasileiros, reduz-se, significativamente, a validade dessa explicação.

A consolidação do novo paradigma da cooperação internacional no caso brasileiro é, portanto, um forte incentivo a que, também com a Unesco, operemos a transição de *status*: de recipiendários (ainda que pagantes) deveríamos passar a parceiros. Não sendo, contudo, realista pensar que tal transição se possa completar no curto prazo, é preciso examinar as modalidades pelas quais a capacidade contributiva do Brasil pode ser gradualmente canalizada para iniciativas de cooperação Sul-Sul com envolvimento da Unesco. Convém, entretanto, não perder de vista que, para o Brasil, a conjuntura de crise financeira da Organização imprime um sentido de urgência, por dois motivos: primeiro, porque a maior responsabilidade pela oferta de soluções recairá sobre os países simultaneamente dotados de recursos e interessados na preservação da integridade da agenda e do *modus operandi* unesquianos; e segundo, porque as atuais restrições orçamentárias tendem a tornar mais flexíveis os termos da eventual negociação de "novo contrato" dos Estados-Membros com a Unesco.

Em paralelo, caberia explorar, entre os mecanismos de colaboração existentes no universo da chamada "Rede Unesco", aqueles que se possam somar às iniciativas de natureza governamental, não só como instrumentos auxiliares de prestação de cooperação, mas também

como partícipes na formulação[400] – filtrada e enriquecida por uma visão brasileira – de iniciativas no contexto da Organização. Entrariam nesse escaninho entidades como as Cátedras Unesco, os centros de categoria 2, as parcerias com o setor privado, entre outras.

Como resultado antecipável da combinação entre a transição para um novo tipo de relacionamento e a correlata proliferação de canais de interlocução Brasil-Unesco, será fundamental aperfeiçoar as instâncias de diálogo, no âmbito do Governo brasileiro e da sociedade civil, sobre as matérias discutidas naquele foro multilateral. A reinstituição da Comissão Nacional brasileira, em moldes adaptados ao maior engajamento do país, é a "inovação" institucional mais promissora.

Uma vez concluída a análise aqui proposta, deveremos dispor de elementos adicionais para a identificação, esboçada no capítulo anterior, de possíveis prioridades para a ação brasileira em conjunto com a Unesco na nova etapa que sugerimos seja instaurada na relação entre Brasília e Fontenoy[401].

4.1 Rumo a um novo paradigma: por quê?

Por ocasião da VII Reunião da Comissão Mista Ministerial do Fórum de Diálogo IBAS, em março de 2011, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil assinalou que um dos principais desafios do Fundo Fiduciário instituído pelo Fórum em 2004 para atividades de cooperação Sul-Sul seria o de demonstrar a capacidade coletiva daqueles países de implementar projetos em terceiros países "sem intermediários" (PATRIOTA, 2011c)[402]. Em linha similar de raciocínio, Puente (2010, p. 108) registra o reexame, por parte da ABC, da

400 Termo que englobaria as funções "reflexiva" e "normativa" da Unesco, conforme a tipologia do capítulo 3.

401 Nome que, por metonímia, designa a sede da Organização em Paris.

402 O Fundo Ibas, agraciado com o Prêmio das Nações Unidas para Parcerias Sul-Sul em 2006, é gerenciado pelo Pnud, que também provê as funções de secretariado ao Conselho Diretor do Fundo. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=29>. Acesso em: 30 dez. 2012.

intermediação do Pnud na implementação dos projetos de cooperação técnica para países em desenvolvimento (cooperação horizontal).

Por que, então, sugerir que o Brasil introduza a Unesco como um dos "intermediários" de nossa cooperação Sul-Sul?

De pronto, convém esclarecer que a proposta que se avança neste trabalho pressupõe que o novo paradigma da relação Brasil-Unesco no campo da cooperação para o desenvolvimento obedece aos princípios que regem a cooperação Sul-Sul promovida pelo país, em especial o princípio de que a elaboração dos projetos é empreendimento "conjunto". Não se trata aqui de propor a mera reprodução do limitado modelo pelo qual "a iniciativa e a condução dos trabalhos recaem sobre os organismos internacionais e não nos governos potencialmente parceiros" (CORRÊA, 2010, p. 180). As vantagens comparativas da cooperação brasileira devem somar-se à experiência dos organismos internacionais, conforme enfatizou o então Chanceler brasileiro no já citado seminário Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais, realizado em Roma em 24 de junho de 2011 (PATRIOTA, 2011f).

Seria de ordem "operacional" o primeiro conjunto de razões a legitimar a introdução de intermediários, como a Unesco, nas operações brasileiras de cooperação entre países em desenvolvimento. As limitações de recursos inerentes a países com ainda fortes desigualdades sociais e econômicas, como é o caso do Brasil, recomendam que, em face da elevação do perfil de "prestador" de cooperação, saiba-se aproveitar todas as oportunidades viáveis – e compatíveis com seus princípios – para "queimar etapas" e ampliar o efeito multiplicador de suas ações. Tomar emprestadas as capacidades e as vantagens de que dispõem alguns organismos internacionais é uma das maneiras de fazê-lo. Na mesma passagem em que comenta o interesse da ABC em diminuir o papel do Pnud na cooperação técnica horizontal brasileira, Puente (2010, p. 108) recorda, por exemplo, a existência de constrangimentos de natureza jurídica ao avanço do movimento de "libertação"

daquela Agência em relação ao intermediário. A interveniência da entidade multilateral torna-se, assim, o meio que viabiliza projetos/atividades/programas de cooperação que, do contrário, não poderiam ser executados *tout court* ou o seriam a custos operacionais demasiado elevados.

A essa circunstância, poderíamos agregar a diminuição, a partir de 2010, do montante de recursos financeiros à disposição da ABC, por força de restrições orçamentárias e da desvalorização do real frente ao dólar norte-americano. Com cerca de US$ 60 milhões a menos no triênio 2010-2012 e o crescimento zero do orçamento nos anos seguintes, a ABC pode encontrar, nos intermediários multilaterais, atalho que lhe permita preservar sua capacidade de resposta às demandas recebidas – as quais, ao contrário do orçamento da Agência brasileira, continuam a crescer.

Os ganhos em eficiência proporcionados por uma bem desenhada estratégia de cooperação triangular com organismos internacionais representam igualmente uma ferramenta de legitimação social da ação externa brasileira, aspecto de particular relevância em um ambiente em que desigualdades sociais e regionais se combinam com uma crescente preocupação da cidadania com a transparência e a eficiência do gasto público. A percepção positiva da sociedade brasileira em relação à cooperação técnica prestada pelo país será tanto maior quanto mais fundada for a certeza da opinião pública de que o Governo se empenha em otimizar o uso dos escassos recursos públicos, sempre ambicionados por grupos sociais vários no conflito distributivo doméstico[403].

Quais seriam as vantagens e capacidades da Unesco para desempenhar o papel de intermediário na cooperação Sul-Sul promovida pelo Brasil?

Do ponto de vista "filosófico", existe a percepção entre autoridades brasileiras de que são amplamente convergentes a agenda de

403 Na mesma linha, *vide* Puente (2010, p. 249).

políticas públicas nacionais e os objetivos e ideais da Organização. Em seu encontro com a Diretora-Geral Irina Bokova em novembro de 2011, a Presidenta Dilma Rousseff reiterou que, para o Brasil, a Unesco é uma organização internacional da mais alta relevância, à qual o país continuará prestando todo o apoio que se fizer necessário[404].

Ao receber o Prêmio Félix Houphouët-Boigny pela Busca da Paz, em 7 de julho de 2009, o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva havia feito a seguinte avaliação da Unesco, à qual, segundo ele, estariam alinhados os valores defendidos pelo Brasil:

> É no ambiente arejado desta Organização que temas sensíveis poderão ser tratados de modo construtivo em escala global. O diálogo contínuo que se trava na Unesco tem facilitado o abrandamento de tensões políticas internacionais, com soluções inovadoras e pacíficas. (LULA DA SILVA, 2009, p. 10)

A convergência de visões foi também realçada pela atual Delegada Permanente do Brasil na Organização, Embaixadora Maria Laura da Rocha:

> Educação, Cultura e Ciência proporcionam movimentos que estimulam o diálogo intercultural, o interesse pela criatividade e pela diversidade, assim como a busca pela compreensão da humanidade. Trata-se de elementos que sintetizam a própria conformação da sociedade brasileira.[405]

Em linha similar, o Embaixador João Carlos de Souza-Gomes, Delegado Permanente entre 2008 e 2010, registrara ao término de sua gestão à frente da Delegação que,

404 "You can count on Brazil", says President Dilma Rousseff in visit to Unesco, *UNESCOPRESS*, Paris, 5 nov. 2011.

405 Entrevista em 27 de outubro de 2012.

> [p]or suas características intrínsecas de sociedade multicultural, seu expressivo patrimônio cultural e natural, e por suas políticas públicas de educação, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e acesso à informação livre e de qualidade, o Brasil espelha, no seu quotidiano, os melhores ideais da Unesco.[406]

No plano operacional, ao explicar por que o Brasil e a Unesco deveriam estender para a vertente de cooperação triangular a bem-sucedida experiência que vêm desenvolvendo na modalidade de cooperação recebida, a Diretora-Geral sublinha que

> A Unesco dispõe de várias vantagens comparativas que são relevantes para o Governo do Brasil, incluindo a expertise técnica para contribuir na identificação, adaptação e implementação das melhores práticas a serem transferidas aos países beneficiários; a credibilidade e a neutralidade, bem como o acesso a uma ampla rede de unidades descentralizadas e outros parceiros externos.[407]

Sem prejuízo da importância das duas outras vantagens comparativas citadas por Irina Bokova, valeria examinar em pormenor a referência ao acesso a diversas "redes" e à capacidade de mobilizá-las. O valor de tal vantagem para o Brasil é confirmado, sobretudo no caso do acesso a "comunidades de saber", por interlocutores familiarizados com os trabalhos da Organização. Nesse sentido, o Secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, Nárcio Rodrigues, assinalou que o envolvimento da Unesco viabilizou a articulação do centro de categoria 2 Hidroex[408] (do qual o Secretário é um dos

406 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

407 Entrevista em 1º de outubro de 2012. "O Secretariado da Unesco não se limita a 2000 pessoas [...]. Das missões diplomáticas acreditadas junto à Unesco, às Comissões Nacionais nos Estados-Membros, às vastas redes de intelectuais, escolas, institutos e ONGs filiadas à Unesco, a Organização tem a capacidade que a eleva às mais altas hierarquias dos dirigentes mundiais". (SINGH, 2011, p. 127)

408 Fundação Centro Internacional para Educação, Capacitação Técnica e Pesquisa Aplicada em Recursos Hídricos (declarado centro de categoria 2 "sob os auspícios da Unesco" pela Conferência Geral em 2009).

idealizadores) com entidades internacionais de renome e fontes de avançado conhecimento técnico[409].

A Rede Unesco inclui os comitês nacionais e os comitês consultivos ou científicos de vários dos programas intergovernamentais (Programa Hidrológico Internacional [PHI]; programa MAB; Programa de Bioética; programa MOST, entre outros) e de outras iniciativas (como o Programa Memória do Mundo, voltado para a preservação de acervos documentais).

A Rede espraia-se também por intermédio dos centros de categoria 1, entidades juridicamente subordinadas à Organização, com funções de análise, consultoria e capacitação técnica. Há oito deles na área de Educação[410] e dois no setor de Ciências Naturais[411], além do Instituto de Estatísticas da Unesco (sediado em Montreal).

Outro canal de acesso da Organização a comunidades de especialistas e de formuladores de políticas são os centros de categoria 2, instituições juridicamente independentes, mas atuantes "sob os auspícios" da Unesco. Noventa e oito desses centros foram aprovados pela Conferência Geral até o presente[412]. Do total de centros, 49 estão na jurisdição do setor de Ciências Naturais; 26, na do setor de Cultura; dez, na do de Educação; sete, na do de Ciências Humanas e Sociais;

409 Entrevista em 10 de dezembro de 2012. Na mesma linha pronunciaram-se o Chefe da Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC), Conselheiro Ademar Seabra da Cruz Junior (entrevistado em 18 de setembro de 2012), e Alexandre Barbosa (entrevistado em 5 de dezembro de 2012), Gerente do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br), instituição autorizada a tornar-se centro de categoria 2 da Unesco por decisão da Conferência Geral em 2011.

410 Instituto Internacional para Planejamento em Educação (Paris e Buenos Aires), *Bureau* Internacional da Educação (Genebra), Instituto Internacional para o Aprendizado ao Longo da Vida (Hamburgo), Instituto Internacional para Tecnologias da Informação na Educação (Moscou), Centro Internacional para Educação Técnica e Vocacional (Bonn), Instituto Internacional para Capacitação de Educadores na África (Adis Abeba), Instituto Internacional para Educação Superior na América Latina e Caribe (Caracas), Instituto Mahatma Gandhi para a Paz e o Desenvolvimento Sustentável (Nova Délhi).

411 Instituto para Educação em matéria de Água (Delft) e Centro Internacional Abdus Salam para Física Teórica (Trieste), quase integralmente financiados por contribuições voluntárias dos governos neerlandês e italiano, respectivamente.

412 Informação disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/bureau-of-strategic-planning/resources/category-2-institutes/>. Acesso em: 25 mar. 2014.

cinco, na do de Comunicação e Informação; e um está sob supervisão do Escritório de Planejamento Estratégico da Unesco[413].

As Cátedras Unesco também integram a rede de atores vinculados à Organização. Aprovado pela Conferência Geral em 1991, o Programa conta atualmente 756 cátedras e setenta das chamadas *UNITWIN Networks* (associações entre universidades), envolvendo 854 instituições de ensino superior e centros de pesquisa, em 134 países[414]. Tal programa tem a responsabilidade de impulsionar a pesquisa, a colaboração e a troca de informações entre entidades de ensino universitário.

Instituições singulares no multilateralismo onusiano, as Comissões Nacionais para a Unesco constituem outro dos veículos pelos quais podem interagir os Estados-Membros, suas respectivas sociedades civis e a Organização. Existem hoje 198 Comissões (para o total de 203 membros – 195 Estados-Membros e oito membros associados)[415], cujo formato e regime jurídico ficam a critério dos respectivos governos, nos termos do artigo VII do Ato Constitutivo.

A capilaridade da Unesco também se revela na rede de unidades descentralizadas (*field offices*), composta por 53 escritórios nacionais (entre os quais, o de Brasília), regionais, temáticos ou de ligação (com a ONU, União Africana e União Europeia)[416]. A distribuição geográfica dos escritórios é a seguinte: quinze na África; catorze na região

413 *Vide* documento 189EX/INF. 5 – *Category 2 Institutes and Centres – Fact Sheets on Established Institutes and Centres*, p. 2-3. O documento contém lista com os 81 centros autorizados pela Conferência Geral até 2011. Para informações sobre os centros criados pela 37a sessão da Conferência Geral (2013), vide *UNESCO. Records of the General Conference, 37th Session (Paris, 2013), vol. 1 (Resolutions)*.

414 Informação disponível em: <http://fr.unesco.org/programme-unitwin-chaires-unesco>. Acesso em: 25 mar. 2014.

415 *Vide* telegrama n. 552, de 10 de dezembro de 2012, da Brasunesco.

416 Para a ABC, são vantagens comparativas da Unesco na cooperação triangular: i) a agilidade administrativa dos seus escritórios de campo na implementação das ações previstas nos projetos; e ii) a articulação daqueles escritórios com a estrutura governamental local (entrevista com o Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da ABC, Márcio Lopes Corrêa, em 22 de novembro de 2012).

Ásia-Pacífico; onze na América Latina e Caribe; oito em países árabes; e cinco na Europa e na América do Norte[417].

Embora a qualidade das partes da Rede Unesco possa variar de acordo com o tipo de instituição e a respectiva disponibilidade de recursos, não deveria ser subestimado o fato de que a Organização disponha de tantos canais para intercâmbio de informações, geração de conhecimento e implementação de projetos e atividades. Essas "irradiações" – governamentais e não governamentais – da Unesco podem ser encaradas como possíveis interlocutoras e parceiras de instituições brasileiras (de nossas Embaixadas, da ABC, de centros de pesquisa nos mais variados domínios do conhecimento, etc.) na cooperação horizontal ou triangular. Uma possível função para tal interlocução seria, por exemplo, ampliar e aperfeiçoar a capacidade nacional de identificação de demandas de países em desenvolvimento[418].

Ainda sob o aspecto operacional, o envolvimento da Unesco como intermediária no contexto da cooperação brasileira para o desenvolvimento teria aplicação nos casos em que os países recipiendários da cooperação prefiram a cooperação proveniente de organismos e agências multilaterais à ajuda bilateral, "por entenderem aquela menos propensa ao comprometimento de sua autonomia do que esta" (PUENTE, 2010, p. 59).

Não obstante a relevância das razões de caráter operacional sintetizadas nos parágrafos anteriores, a razão principal a justificar e legitimar a integração da Unesco como parceira da cooperação horizontal oferecida pelo Brasil deriva do fato de que o país é crescentemente visto como parceiro-chave para iniciativas de cooperação triangular, "por suas capacidades técnicas, por sua identidade multicultural e por sua forma de atuar" (PATRIOTA, 2011f)[419].

417 Em 2011, a Conferência Geral aprovou o plano de reforma da rede de unidades descentralizadas, que se iniciou pela África.

418 Segundo o Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da ABC, Márcio Lopes Corrêa, a Agência, embora não ofereça projetos específicos de cooperação técnica a governos de países em desenvolvimento, aceita receber, por intermédio de organismos internacionais, a indicação de países beneficiários (entrevista em 22 de novembro de 2012).

419 Cf. Oualalou (2010).

Essa percepção é amplamente compartilhada no contexto da Unesco, a começar pela própria Diretora-Geral, que manifestou, por exemplo, seu interesse em contar com a colaboração brasileira na promoção do programa Capacitação Técnica para o Educação para Todos (CAP-EFA, na sigla em inglês) e na implementação dos resultados da Rio+20 para os quais a Organização possa contribuir, entre outras iniciativas[420]. No campo da Educação, vale reiterar que o Relatório Global de Monitoramento 2012 reservou mais de uma centena de referências ao Brasil como modelo a ser seguido em matéria de políticas sociais com reflexos diretos e indiretos na educação e, por essa razão, insta o país a trabalhar com os demais países em desenvolvimento, concentrando esforços na cooperação educacional com inclusão social de grupos menos favorecidos[421].

O mesmo reconhecimento das capacidades brasileiras pode ser identificado na proposta do Secretariado para que a Plataforma Lattes do CNPq sirva de "inspiração" e "ponto de partida" para o desenvolvimento de base de dados interativa sobre as comunidades científicas dos países da CPLP e respectivos projetos de pesquisa e publicações[422]. Ainda na seara das Ciências, o convite do Secretariado a que o Brasil se associasse ao já mencionado projeto Sesame partiu da constatação de nossa maturidade tecnológica, como único país a ter uma fonte de luz síncrotron na América Latina e Caribe e a caminho de completar, nos próximos anos, a construção do segundo laboratório nacional[423].

Na área da Cultura, o Diretor-Geral-Adjunto de Planejamento Estratégico da Unesco manifestou ao então Secretário-Executivo do Ministério da Cultura, em setembro de 2012, interesse em receber "aportes metodológicos" do Brasil para a elaboração do Relatório sobre Economia Criativa 2013, bem como em integrar ao documento

420 Entrevista em 1º de outubro de 2012.

421 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

422 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

423 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

uma seção dedicada às políticas brasileiras em matéria de economia criativa[424].

No que respeita ao Setor de Comunicação e Informação, o ex-Diretor-Geral-Adjunto Janis Karklins referiu-se ao potencial de cooperação do Brasil no tema de governança da internet, à luz do caráter avançado do modelo do Comitê Gestor nacional[425].

O interesse em estabelecer parcerias com o Brasil não se restringe, todavia, apenas ao Secretariado. Sugestiva ilustração da atração exercida pelo país nos domínios de competência da Unesco é oferecida pelo projeto Ensinando Respeito para Todos, do qual somos coautores – sem, para tanto, termos oferecido qualquer contrapartida financeira – com a Organização e os Estados Unidos, que aportaram US$ 650 mil (antes dos eventos de outubro/novembro de 2011).

Nesse quadro, ignorar ou subaproveitar o potencial da cooperação triangular com a Unesco como instrumento de projeção da influência brasileira em matéria de diplomacia dos temas sociais poderia soar como renúncia à defesa dos melhores interesses nacionais. A passagem para um novo paradigma na relação do Brasil com a Organização seria também manifestação concreta de nosso compromisso com a promoção do multilateralismo inclusivo e eficaz, manifestação sobremaneira oportuna quando o sistema se vê imerso simultaneamente em um processo de reforma e em uma conjuntura de crise.

4.2 Rumo a um novo paradigma: como?

A ênfase da subseção anterior na cooperação Sul-Sul triangular decorre da premissa de que é nessa vertente que o Governo brasileiro detém maior controle sobre as variáveis a serem integradas à estratégia de mudar o padrão de inter-relação com a Unesco. Os recursos seriam públicos, como pública seria a condução da "agenda negociadora". Além disso, trata-se da modalidade em que resultados concretos

424 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

425 Entrevista em 15 de novembro de 2012.

poderiam teoricamente ser obtidos em menor tempo. A ênfase não deve, porém, ser compreendida como a mera redução do conceito de "novo paradigma" a mais cooperação trilateral. Como pretendemos demonstrar mais à frente nesta subseção, o novo paradigma abrange também a mobilização de atores e interesses brasileiros (públicos ou não) vinculáveis aos trabalhos da Unesco.

4.2.1 Contribuições financeiras

Na experiência do país com a Organização, há apenas um projeto de cooperação triangular, firmado em dezembro de 2010[426]. Segundo informações da ABC, negociam-se dois outros projetos, ambos na área de educação básica, em benefício de El Salvador e do Quênia[427]. O chefe do Escritório da Unesco em Brasília recorda, por sua vez, a assinatura, em 2012, de memorando de entendimento entre a Organização, a ABC e a Fundação Banco do Brasil para a divulgação do "Banco de Tecnologias Sociais", iniciativa por meio da qual a Fundação seleciona anualmente tecnologias sociais inovadoras. Nos termos do memorando, a ABC custearia a tradução (para o inglês e o espanhol) das informações do referido banco de dados, e a Unesco as divulgaria em seu sítio eletrônico[428].

Por importantes que sejam tais projetos, trata-se de desempenho evidentemente muito aquém do potencial que se pode vislumbrar no exame das capacidades e dos interesses de ambas as partes, assim como é muito inferior ao número de projetos e ao volume de recursos relativos à cooperação prestada pela Unesco ao Brasil[429]. Como fazer

426 Trata-se do mencionado Projeto "Jovens Lideranças para a multiplicação de boas práticas socioeducativas", que visa o fortalecimento de lideranças locais, o desenvolvimento comunitário e a promoção de educação integral para crianças e jovens da comunidade do bairro de São Paulo, em Bissau (entrevistas com chefe do Escritório da Unesco em Brasília e com o Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da ABC).

427 Entrevista em 21 de novembro de 2012. Os países foram indicados pela Unesco.

428 Entrevista em 26 de setembro de 2012.

429 De 2007 até setembro de 2012, teriam sido executados 330 projetos nessa modalidade. "Arranjos autofinanciados continuam a ser uma marca importante da cooperação extraorçamentária da Unesco, e a *cooperação com o Brasil representa mais de 70% dos fundos auferidos sob aquela modalidade em* (de US$ 45 milhões recebidos

para que ao menos se guarde maior equilíbrio entre as duas modalidades de nossa cooperação com a Organização, enquanto a cooperação recebida pelo país continuar a ser julgada relevante? Como obter os recursos adicionais que, por meio do aumento da cooperação triangular com a Unesco, municiarão a estratégia proposta de utilizar a Organização como plataforma de promoção do poder brando do Brasil?

Parte da resposta começou a ser dada em 2011, quando a ABC, com base em experiências exitosas de cooperação técnica triangular com a OIT e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês), propôs à Unesco a elaboração de "programas de parcerias para a promoção da cooperação Sul-Sul"[430]. Tais programas seriam realizados ao amparo do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Triangular nos Países em Desenvolvimento, assinado pelo Brasil e pela Unesco no Rio de Janeiro em 28 de maio de 2010. Em reunião entre a ABC e o Escritório da Organização em Brasília em 12 de janeiro de 2011, acordou-se que seriam elaborados três programas de parcerias nas áreas de educação, ciências naturais e cultura. À época, a Agência brasileira previa destinar US$ 1 milhão para cada um dos programas de parcerias, sob os quais poderiam ser aprovados de dois a cinco projetos[431]. A Delegação Permanente do Brasil na Unesco sugeriu projetos que "poderiam refletir interesses prioritários do Brasil e de potenciais parceiros na esfera da Unesco nos três setores de cooperação selecionados"[432]. Por conta de restrições orçamentárias da ABC, contudo, a iniciativa não pôde ser implementada, nem haveria atualmente perspectiva de sua retomada[433].

Da ótica do Ministério das Relações Exteriores, os programas de parcerias para a promoção da cooperação Sul-Sul, nos moldes descritos, seriam a modalidade que permitiria maior controle sobre a

em 2011 para atividades autofinanciadas, US$ 33 milhões foram recebidos para atividades no Brasil)" (entrevista com a Diretora-Geral, em 1º de outubro de 2012).

430 Entrevista em 26 de setembro de 2012.

431 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

432 Comunicação do Ministério das Relações Exteriores para a Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

433 Entrevista com o Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da ABC, em 21 de novembro de 2012.

gestão dos recursos e sobre a orientação dos projetos. A implementação da iniciativa depende, naturalmente, da disponibilidade financeira da ABC, que, pelo menos no curto prazo, deverá dirigir-se de forma prioritária à implementação de programas/projetos/atividades já em andamento[434].

Outra hipótese para financiar a cooperação triangular com a Unesco passaria pelo estabelecimento de estratégia conjunta para mobilização de recursos de terceiros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, ou de fontes multilaterais. Idealmente, o ponto de partida seria um portfólio de projetos elaborados conjuntamente pelo Brasil e a Unesco, com base em demandas de países em desenvolvimento. As principais desvantagens dessa hipótese são: i) a interveniência de um terceiro país (ou fonte de financiamento), cujas prioridades poderão não ser convergentes com as brasileiras; e ii) a dispersão de recursos humanos e institucionais escassos e, no caso do Brasil, preferencial e legitimamente voltados para a cooperação Sul-Sul bilateral.

Uma terceira opção seria valer-se de recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o que, no entanto, limitaria o escopo das iniciativas de cooperação apenas aos países do bloco. Embora seja concebível, o uso do Fundo Fiduciário do Fórum IBAS na cooperação Sul-Sul triangular com a Unesco apresentaria, por sua vez, a desvantagem de incorporar dois intermediários (a Unesco e o Pnud), com as consequentes complicações financeiras e de ordem burocrática.

À falta de recursos do próprio Ministério das Relações Exteriores, e à luz das previsíveis dificuldades em recorrer a fontes estrangeiras, a fórmula que parece mais viável e sustentável no tempo seria a de destinar à cooperação Sul-Sul triangular os saldos resultantes de aplicações financeiras dos recursos para projetos autofinanciados.

434 Na avaliação sobre a alocação de recursos para a cooperação horizontal, o Ministério das Relações Exteriores não deveria, todavia, perder de vista o sentido de urgência de que se reveste a conveniência de o Brasil, por seu interesse em preservar a integridade da Unesco, contribuir para a mais pronta superação da corrente crise orçamentária da Organização.

De acordo com suas regras financeiras, para que a Unesco aceite desenvolver atividades custeadas por recursos extraorçamentários, a parte responsável por seu financiamento deve depositar antecipadamente, volume de recursos que propicie à Organização a previsibilidade financeira necessária para engajar-se com fornecedores e prestadores de serviço. Não raro, as instituições financiadoras de iniciativas extraorçamentárias depositam em favor da Unesco somas que equivalem ao montante integral de seus projetos, ainda que sua execução esteja prevista para estender-se por vários anos[435].

Pelas mesmas regras, 2/3 dos rendimentos derivados da aplicação financeira dos montantes assim antecipados devem ser depositados de volta na conta do próprio fundo que originou tais rendimentos; o terço restante é apropriado pelo ente multilateral, sob a forma de ressarcimento de despesas com a execução do respectivo projeto. Segundo estimativas do Escritório da Unesco em Brasília, cerca de R$39 milhões teriam sido auferidos em 2012, a título de rendimentos da aplicação financeira de recursos do Governo brasileiro alocados aos projetos de cooperação a serem implementados pela Organização no país. Desse montante, aproximadamente R$ 26 milhões (ou cerca de US$ 13 milhões, ao câmbio de dezembro de 2012) retornariam às contas dos respectivos projetos[436].

Em 2011, aquele Escritório informou à ABC dispor de saldos financeiros de R$ 80 milhões, relacionados a projetos de cooperação encerrados. Do total, R$ 34,3 milhões (ou aproximadamente US$ 17 milhões, ao câmbio de dezembro de 2012) correspondiam aos rendimentos da aplicação financeira dos valores empenhados pelo Governo brasileiro no início da execução dos projetos. A Unesco explicou que suas normas administrativas facultariam, de comum acordo com o "doador", creditar o segundo montante a um fundo geral para atividades definidas pelas duas partes em conjunto. A sugestão feita pelo

435 Informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

436 Informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

Escritório foi a de reinvestir os recursos em questão no fortalecimento do mencionado programa de parcerias para a promoção da cooperação Sul-Sul, ao amparo do Memorando de Entendimento de maio de 2010[437].

Nos dois casos resumidos acima, os valores passíveis de conversão para a modalidade de cooperação horizontal seriam, respectivamente, quatro e mais de cinco vezes superiores aos US$ 3 milhões que a ABC, antes da superveniência de restrições orçamentárias em 2011, contava desembolsar para desenvolver o programa de parcerias com a Unesco. Além da relevância dos valores, a fórmula sugerida pelo Escritório da Organização em Brasília teria a vantagem adicional de não demandar recursos novos ou adicionais do orçamento público, circunstância apreciável tanto do ponto de vista dos gestores do conflito distributivo doméstico quanto da perspectiva de maior legitimação social da política externa da cooperação brasileira, conforme argumentamos na subseção precedente.

O obstáculo à implementação dessa fórmula seria de natureza jurídica. Segundo a resposta da ABC ao ofício de 2011 do Escritório da Unesco em Brasília, o fundo proposto somente poderia ser estabelecido no caso de existir legislação federal com dispositivos específicos sobre a matéria[438]. Pelas vantagens que oferece, a fórmula aqui examinada deveria receber tratamento prioritário e o respaldo necessário no ato normativo que, conforme informação da ABC, estaria sendo elaborado para reger a cooperação Sul-Sul brasileira[439].

Entrementes, a Agência brasileira, em sua função de coordenadora das ações relacionadas à cooperação técnica prestada e recebida pelo Brasil, poderia impulsionar duas soluções "paliativas" que ensejariam o aumento do perfil da cooperação triangular, em conexão com a

437 Comunicação do Representante da Unesco no Brasil ao Diretor da Agência Brasileira de Cooperação.

438 Ofício do Diretor da Agência Brasileira de Cooperação ao Representante da Unesco no Brasil.

439 Entrevista com o Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da ABC, Márcio Lopes Corrêa, em 22 de novembro de 2012.

cooperação autofinanciada: a primeira, de caráter financeiro, seria a de que os projetos doravante negociados por entidades governamentais passassem a prever a destinação dos saldos derivados de aplicações financeiras a atividades de cooperação triangular; a segunda solução, de natureza conceitual, consistiria em incorporar, como elemento essencial de todos os projetos executados pela Unesco no país, a previsão da possibilidade de transformar seus "produtos" em potenciais conhecimentos ou "boas práticas" para replicação em projetos de cooperação Sul-Sul[440]. Tal linha de ação viria ao encontro de estratégia que a Diretora-Geral afirma querer implantar, em colaboração com países de renda média que recorram à modalidade de cooperação autofinanciada[441].

Esse conjunto de ponderações e hipóteses envolve a busca de novas modalidades de cooperação entre o Brasil e a Unesco que sejam sustentáveis ao longo do tempo. A mudança de paradigma proposta trará maiores benefícios ao Brasil, em termos de construção de legitimidade, à medida que consiga manter as contribuições adicionais pelo prazo mais longo e da forma mais constante possível. Dado o contexto de crise financeira da Organização, seria, no entanto, necessário avaliar a possibilidade de contribuições extraordinárias brasileiras, em paralelo à construção das soluções de médio e longo prazo.

Em novembro de 2011, a Delegação Permanente do Brasil na Unesco enviou sugestões de providências que o país poderia adotar em auxílio às medidas emergenciais de que lançou mão Irina Bokova para remediar a situação orçamentária instalada a partir da decisão norte-americana de suspender o pagamento das contribuições à Organização. Em termos práticos, as sugestões avançadas pela Delegação previam as seguintes possibilidades:

440 O único projeto de cooperação Sul-Sul entre o Brasil e a Unesco até o presente (com Guiné Bissau) é exemplo da viabilidade desse enfoque. Em última instância, o projeto envolve a transferência de tecnologia social desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Unesco – Escola Aberta – originalmente para uso no Brasil.

441 Entrevista em 1º de outubro de 2012.

a) empréstimo voluntário ao Fundo de Contingência[442];
b) doação ao Fundo de Emergência, estabelecido pela Diretora-Geral em novembro de 2011, de quantia comparável ao valor da doação anunciada pelo Gabão (isto é, US$ 2 milhões), que poderia financiar projetos de especial interesse do Brasil; e
c) pagamento da contribuição ordinária do Brasil ao orçamento da Unesco "nos primeiros dias" de 2012.[443]

Das três sugestões, apenas a última recebeu até o momento encaminhamento favorável pelas autoridades em Brasília: a contribuição brasileira, à diferença do que costuma ser o caso, foi saldada em fevereiro de 2012.

Uma vez que se mantém complexo o cenário financeiro da Organização, conforme a descrição traçada no capítulo 1, permaneceriam válidas, no entanto, as razões que levaram a Delegação Permanente do Brasil a propor a adoção de medidas emergenciais e extraordinárias.

Desde a instauração da crise, têm-se multiplicado os exemplos de contribuições voluntárias de Estados-Membros – a expressiva maioria dos quais constituída por países em desenvolvimento com menos recursos e provavelmente mais carências que o Brasil. Para o Fundo de Emergência, já destinaram recursos extraordinários os seguintes países: Arábia Saudita (US$ 20 milhões), Argélia (US$ 6,6 milhões), Benin (US$ 2,4 mil), Belize (US$ 10 mil), Catar (US$ 20 milhões), Cazaquistão (US$ 424,9 mil), Chade (US$ 1 milhão), Congo (US$ 3 milhões), Gabão (US$ 2 milhões), Islândia (US$ 100 mil), Maurício (US$ 200 mil), Mônaco (US$ 31 mil), Namíbia (US$ 50 mil), Omã (US$ 2 milhões), Turquia (US$ 5 milhões) e, coletivamente, Andorra, Chipre, Luxemburgo, Mônaco e São Marino (US$16,2 mil). A essa lista

442 *Vide* capítulo 1 para definição do Fundo.

443 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

devem-se agregar os empenhos (*pledges*) dos Camarões (US$ 290 mil), da Indonésia (US$ 6 milhões)[444] e do Timor-Leste (US$ 1,5 milhão)[445].

A China, como vimos, criou fundo fiduciário para aplicar US$ 8 milhões em projetos de cooperação em apoio ao desenvolvimento da educação na África nos próximos quatro anos[446]. O Japão, também em março de 2012, repassou US$ 4,8 milhões à Organização para atividades relacionadas à educação em zonas pós-conflito e pós-desastres no Sudão do Sul, na Libéria, no Egito e na Líbia, bem como para projetos relativos ao combate à seca e à fome no Chifre da África[447]. Em outubro de 2012, a Noruega e a Unesco firmaram acordo de cooperação que prevê o desembolso de aproximadamente US$ 20 milhões, com vistas a apoiar, durante dois anos, programas nas áreas de educação, salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, proteção dos oceanos e zonas costeiras, bem como de desenvolvimento dos meios de comunicação, com ênfase na questão da liberdade de expressão[448]. No mês seguinte, a Finlândia aportou contribuição de € 2,5 milhões, a serem empregados em apoio às atividades da Unesco em matéria de capacitação técnica de países em desenvolvimento no âmbito do programa Educação para Todos, bem como para o desenvolvimento da comunicação[449]. A Coreia do Sul, por sua vez, aumentou de US$ 1,8 milhão para US$ 3,6 milhões o volume anual de contribuições voluntárias no período de 2006 a 2012[450].

444 Jacarta comprometeu-se, ainda, a constituir fundo fiduciário no valor de US$ 4 milhões para apoio a projetos da Unesco na área de Cultura (Indonesia formalized contribution to Emergency Multi-Donor Fund. *UNESCOPRESS*, Paris, 2 mar. 2012).

445 *Vide* documento *Status of Regular Budget contributions, voluntary advances to the Working Capital Fund and Contributions to the Multi-Donor Emergency Fund as of 13 December 2012*.

446 China signs Funds-in-Trust Agreement with UNESCO to support Education Development in Africa, *UNESCOPRESS*, Paris, 2 mar. 2012.

447 The Government of Japan grants USD 4.8 million dollars to support UNESCO's post-conflict and post-disaster (PCPD) response in Africa and Middle East. *UNESCOPRESS*, Paris, 14 mar. 2012.

448 La Norvège verse une contribution de près de 20 millions de dollars à l'UNESCO et organise un débat sur la place des femmes. *UNESCOPRESS*, Paris, 9 out. 2012.

449 "Finlandia aporta una contribución de 2,5 millones de euros a la Unesco para la Educación para Todos y el desarrollo de la comunicación". *ODG/UNESCO*, Paris, 23 nov. 2012.

450 *Vide* documento 190EX/INF.8, p. 4.

Além de observar a dimensão do apoio emprestado à Unesco por outros Estados-Membros, caberia, em busca de referência quantitativa para eventual contribuição extraordinária/emergencial brasileira, identificar exemplos de iniciativas recentes do país em relação a outros organismos internacionais. Nesse contexto, teríamos os seguintes exemplos, por ordem cronológica.

a) Em seu discurso na sessão de encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a Presidenta da República anunciou que o Brasil destinará US$ 6 milhões ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), aos quais se somarão US$10 milhões para o enfrentamento das mudanças do clima nos países mais vulneráveis da África e nas pequenas ilhas (ROUSSEFF, 2012a).
b) Em 17 de julho de 2012, o Ministério das Relações Exteriores divulgou doação no valor de US$1,2 milhão ao Unicef, para financiamento de projetos de cooperação humanitária em onze países (Angola, Armênia, Azerbaijão, Cazaquistão, El Salvador, Haiti, Mali, Mauritânia, Níger, Ruanda e Somália), bem como de atividades de mitigação de riscos de desastres na América Latina e Caribe[451].
c) Em outubro de 2012, o Brasil assinou acordo com a OMPI, segundo o qual o país investirá US$1 milhão em iniciativas trilaterais de cooperação Sul-Sul[452].
d) Naquele mesmo mês, o Ministro das Relações Exteriores e o Diretor-Geral da FAO assinaram acordo pelo qual o Brasil

451 Nota à imprensa n. 175, de 17 de julho de 2012, do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/doacao-do-brasil-ao-unicef/?searchterm=UNICEF>. Acesso em: 3 set. 2012.

452 Comunicação do Ministério das Relações Exteriores para a Delegação Permanente do Brasil na OMC.

destinará US$10 milhões a projeto de fortalecimento do setor algodoeiro por meio da cooperação Sul-Sul[453].

À luz de todos esses elementos, a sugestão da Delegação Permanente do Brasil na Unesco de que o país oferecesse, em caráter emergencial, contribuição extraordinária significativa seria razoável e proporcional a esforços nossos e de outros países em desenvolvimento em casos similares. O que se poderia discutir são as destinações sugeridas. Na perspectiva de fortalecer o pilar da cooperação Sul-Sul do Brasil com a Unesco, nossa contribuição extraordinária poderia, por exemplo, consistir em investimento no programa de parcerias elaborado pela ABC em 2011. Teríamos, assim, melhores condições de indicar as prioridades brasileiras. Para efeito simbólico, poderíamos também dedicar ao Fundo de Emergência (incondicionado) parte do montante porventura angariado internamente.

4.2.2 Contribuições intelectuais

A transição para um novo paradigma no relacionamento do Brasil com a Unesco abrange, como dissemos, a arregimentação, o reforço e o emprego do potencial de cooperação e de reflexão disseminado na sociedade e no Governo brasileiros nos domínios de atuação da Organização. A Avaliação Externa Independente recomendou que, em seu processo de reforma, a Unesco não somente incorporasse parceiros da sociedade civil e do setor privado na definição de seus objetivos e suas redes no aprimoramento de seus vínculos com cientistas e pesquisadores, mas também franqueasse os Órgãos Dirigentes aos insumos e à representação daqueles parceiros externos[454]. Sugestão similar é apli-

453 Nota à imprensa n. 251, de 16 de outubro de 2012, do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-39a-sessao-do-comite-de-seguranca-alimentar-da-fao-roma-17-de-outubro-de-2012/?searchterm=FAO>. Acesso em: 17 out. 2012.

454 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 31.

cável à estratégia que o Governo brasileiro deveria implementar com vistas a fortalecer sua posição e sua influência no contexto de reforma e de crise da Unesco. Os instrumentos que propomos para dar conteúdo a essa sugestão são os centros de categoria 2, as Cátedras Unesco e a articulação do manancial de conhecimento e de tecnologias sociais de que dispõe o país, como passaremos a descrever.

4.2.2.1 Centros de categoria 2

Os centros de categoria 2 são entidades nacionais que operam "sob os auspícios da Unesco", ainda que juridicamente independentes da Organização. Como explica a Delegação Permanente do Brasil na Unesco,

> [o] vínculo institucional entre o Estado-membro interessado em sediar um centro dessa natureza e a Unesco se formaliza por meio de acordo específico, que deve ser submetido à aprovação do Conselho Executivo e da Conferência Geral da Organização.[455]

Como vimos, a Conferência Geral já aprovou 98 centros de categoria 2. Mais de 80% deles foram aprovados nos últimos dez anos, e mais da metade, nos últimos quatro anos[456]. Do total, no entanto, apenas 55 autorizações da Conferência Geral resultaram na assinatura de acordos entre a Diretora-Geral e os respectivos Estados-Membros; apenas 35 dos acordos assinados entraram em vigor; e somente nove centros estariam cumprindo a obrigação de enviar relatórios de atividades bienais[457].

Não obstante esses fatos, em seu relatório de dezembro de 2011, o serviço de auditoria interna da Unesco traçou avaliação

455 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

456 *Vide* documento *IOS/AUD/EVS/14 Rev – Review of the Management Framework for UNESCO Category 2 Institutes/Centres*, dez. 2011, p. 6.

457 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco, atualizada à luz dos resultados da 37a sessão da Conferência Geral (2013).

positiva das funções desempenhadas pela rede de centros e institutos de categoria 2, "uma parte importante da rede da Unesco e [...] um modelo efetivo de parceria"[458].

Contudo, em razão do crescimento exponencial dessa modalidade de cooperação entre os Estados-Membros e a Unesco, a auditoria interna também recomendou adaptações nas normas aplicáveis, a fim de contrabalançar o significativo aumento dos custos relacionados à administração do sistema. Embora os centros devam ser financeiramente independentes, a Organização é responsável pelo custeio das avaliações periódicas e de estudos de viabilidade que embasam as decisões pertinentes do Conselho Executivo e da Conferência Geral, bem como pelo pagamento de despesas vinculadas à participação do Secretariado nas reuniões dos conselhos diretores dos centros e em atividades de prestação de assistência. Apesar da ausência de cifras precisas, o serviço de auditoria da Unesco estima em US$ 200 mil o valor desembolsado pela Organização no biênio 2010-2011[459].

Com vistas a encaminhar solução a essa questão, o Conselho Executivo, em sua 190ª sessão (de 3 a 18 de outubro de 2012), recomendou à Conferência Geral a modificação da Estratégia Global Integrada para, entre outros objetivos, reduzir os custos para a Unesco da manutenção da rede. Por sugestão brasileira, na decisão do Conselho introduziu-se linguagem conforme a qual o processo de revisão das regras leva em devida consideração as necessidades especiais dos países em desenvolvimento[460]. Em novembro de 2013, a Conferência Geral aprovou, pela Resolução 37C/93, a nova versão da Estratégia Abrangente Integrada para os centros de categoria 2, seguindo as linhas estabelecidas pelo Conselho Executivo[461].

458 *Vide* documento *IOS/AUD/EVS/14 Rev – Review of the Management Framework for UNESCO Category 2 Institutes/Centres*, dez. 2011, p. 7.

459 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco. A cifra não inclui US$ 189 mil repassados no mesmo biênio a quatro centros estabelecidos antes de 2005 e, portanto, autorizados a receber financiamentos da Unesco.

460 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

461 *Vide UNESCO. Records of the General Conference, 37th Session (Paris, 2013), vol. 1 (Resolutions)*, p. 87.

O Centro Latino-Americano de Física (Claf), instalado no Rio de Janeiro, foi o primeiro centro de categoria 2 brasileiro, associado à Unesco em 1967 (e posteriormente desvinculado, segundo informação do Secretariado)[462].

Nos últimos sete anos, o país obteve da Conferência Geral autorização para celebrar os seguintes quatro acordos de estabelecimento de centros de categoria 2:

a) Centro Internacional de Hidroinformática para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos, no parque da Itaipu Binacional (aprovado em 2007)[463];
b) Centro regional Lucio Costa de Formação em Gestão do Patrimônio, no Rio de Janeiro (aprovado em 2009);
c) Centro Internacional de Ensino, Capacitação e Pesquisa Aplicada sobre Recursos Hídricos (Hidroex), em Frutal-MG (aprovado em 2009)[464]; e
d) Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), em São Paulo (aprovado em 2011).

Entre os quatro, o único cujo acordo ainda estaria por ser celebrado é o Centro de Hidroinformática vinculado à Itaipu Binacional, projeto conjunto do Brasil e do Paraguai[465]. Com relação aos demais, estaria em curso o processo de internalização jurídica no Brasil dos acordos firmados entre o país e a Unesco, o que, porém, não tem impedido a promoção de algumas atividades de cooperação[466].

462 O Claf recebe estudantes e pesquisadores de Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Responde por 2% das bolsas concedidas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) a estrangeiros (IPEA, 2010, p. 29-30).

463 Segundo informação da Itaipu Binacional, o Centro disporia de orçamento anual de US$ 1 milhão.

464 Em carta, datada de 2 de agosto de 2012, ao presidente do Hidroex, a Diretora-Geral reiterou sua apreciação pela iniciativa: "[...] a 'Cidade das Águas – HidroEx' é um modelo que suscita inspiração, com fortes benefícios potenciais para os Estados-Membros da Unesco, particularmente em termos de educação, pesquisa e capacitação técnica no domínio da água doce."

465 Em março de 2014, ainda sob análise das diversas autoridades brasileiras envolvidas na matéria.

466 Como atividades do Hidroex com Colômbia, Cabo Verde e Moçambique (entrevista com o Secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, Nárcio Rodrigues, em 5 de dezembro de 2012).

Sem prejuízo da necessária conclusão dos procedimentos jurídicos internos, o Governo brasileiro deveria colaborar para reforçar a presença e a atuação dos centros de categoria 2 do país. A atuação dessas entidades deve ser entendida simultaneamente como veículo de cooperação e como canal de diálogo e criação coletiva de conhecimento, ambos especialmente úteis em países ou regiões de interesse prioritário para o eixo Sul-Sul da política externa brasileira. Ricarte (2010, p. 80), escrevendo a propósito do centro de categoria 2 Lucio Costa, condensa a visão estratégica com que se devem examinar as relações do Governo brasileiro com esse tipo de instituição:

> [o] Centro brasileiro, criado por iniciativa do Iphan [Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional], poderá vir a servir como vetor na articulação com os demais centros para a formação de pessoal e criação de conhecimento para promover o desenvolvimento sustentável com base no patrimônio mundial. Para isto, precisará do apoio de outras instituições públicas brasileiras [...]. Será necessário também integrá-lo plenamente às atividades de prestação de cooperação técnica da Agência Brasileira de Cooperação. [...] O Brasil poderá [...] assumir papel importante na definição de orientação multidisciplinar para o treinamento de gestores do patrimônio e funcionários encarregados de políticas públicas patrimoniais. Essa mobilização de esforços provavelmente melhorará a capacidade endógena para a formulação de listas indicativas, candidaturas e instrumentos de gestão que permitam à América Latina e Caribe, e aos países africanos de língua portuguesa, maior participação no sistema do patrimônio mundial.

Em termos práticos, a visão estratégica poderia traduzir-se em esforço de ampliar a interlocução entre o Itamaraty e os centros brasileiros com vistas a uma constante troca de informações e discussão de

O Cetic.br, por sua vez, estaria discutindo possíveis projetos com Angola e Moçambique para treinamento de professores na área de tecnologias da informação e comunicação.

cursos de ação conjuntos. O diálogo com os centros brasileiros poderia ser "bilateral" ou, no interesse de desenvolver sinergias entre eles e compartilhar conhecimentos de uso comum, "plurilateral". Ao mesmo tempo, o Ministério das Relações Exteriores, em coordenação com órgãos públicos diretamente ligados às áreas de atuação dos centros, poderia incentivá-los a promover maior interação com congêneres para ações conjuntas executivas e reflexivas. A título de ilustração, nosso centro Hidroex e o centro uruguaio sobre águas subterrâneas, cujo estabelecimento foi autorizado pela Conferência Geral em 2013, poderiam ser estimulados a desenvolver agenda de trabalho sobre o aquífero Guarani e/ou sobre temas de interesse de países africanos (no contexto da Cúpula ASA) e árabes (em implementação do mandato de cooperação entre os países da Cúpula Aspa).

O Brasil deveria, em paralelo, considerar a possibilidade de ampliar o número de centros de categoria 2 nacionais, tendo como ponto de partida a identificação de áreas de competência da Unesco ainda não cobertas pelos centros brasileiros já criados e para as quais contemos com as qualificações necessárias para atuação em nível regional e mundial. Nesse contexto, sobressaem os setores de Educação, Ciências Humanas e Sociais e Ciências Naturais (em outros temas além dos recursos hídricos). Como hipótese, poder-se-ia cogitar a transformação em centros de categoria 2 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); de algum dos mais de 120 Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), voltados para a pesquisa em ciências, tecnologia, engenharia e matemática; do Instituto Nacional de Oceanografia que o Governo brasileiro criou em 2013 para coletar informações sobre a costa brasileira; ou do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), fundado em 1981 pelo sociólogo Herbert de Souza.

4.2.2.2 Cátedras Unesco/Programa UNITWIN

O Secretariado atribui às Cátedras Unesco e às parcerias ao abrigo do Programa UNITWIN (*University Twinning and Networking*) a função dual de "centros de reflexão" e "facilitadores de contatos" entre o mundo acadêmico, a sociedade civil e as comunidades locais, bem como entre a pesquisa e a formulação de políticas públicas[467].

Das 756 Cátedras Unesco, 29 estão instaladas em instituições de ensino superior (públicas e privadas) ou entidades da sociedade civil brasileiras[468]. Das setenta redes de parcerias entre universidades, cinco estão no Brasil[469]. A Cátedra Unesco brasileira mais antiga, inscrita desde 1993 (um ano após o início do funcionamento do programa da Organização), é a de Desenvolvimento Sustentável, vinculada ao Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). As mais recentes, instaladas em 2012, são a Cátedra de Educação e Inovação para a Cooperação Solidária, na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), a Cátedra de Tecnologias da Informação e da Comunicação na Educação, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e a Cátedra Archai: Origens plurais do pensamento ocidental, na Universidade de Brasília (UnB)[470].

Segundo o chefe do Escritório da Unesco em Brasília, está em curso exercício de identificação de Cátedras Unesco brasileiras inativas ou com desempenho insuficiente. Simultaneamente, a Organização estaria hoje à procura de centros de excelência acadêmica no Brasil com potencial de colaboração no desenvolvimento de estudos em suas áreas de competência, em especial Cultura[471].

---

467 Informação disponível na página eletrônica da Unesco dedicada às Cátedras: <http://en.unesco.org/unitwin-unesco-chairs-programme>. Acesso em: 25 mar. 2014.

468 A lista completa está disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/listchairs25022014.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2014. Segundo informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco, 24 delas estão ativas e 5, em processo de revisão.

469 A lista completa das redes *UNITWIN*, organizadas por países, está disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/listnetworks25022014.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2014.

470 Com base em informação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

471 Entrevista em 26 de setembro de 2012.

À semelhança dos centros de categoria 2, as Cátedras poderiam ser incorporadas ao conjunto de ferramentas à disposição do Governo brasileiro para elevar seu nível de influência nas deliberações da Unesco e para ampliar a rede de atores para intercâmbio e cooperação com outros países em desenvolvimento. O potencial mais evidente das Cátedras parece estar na produção de análises para uso em programas e iniciativas da Organização. Na realização desse potencial, as Cátedras brasileiras poderiam ser estimuladas a aportar insumos às posições brasileiras nos respectivos temas de competência, bem como a estabelecer vínculos e redes com instituições similares em países e/ou regiões de interesse da política externa brasileira.

A respeito desse último ponto, o exemplo da Cátedra de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Pará (UFPA), criada em 2006, poderia servir de modelo para futuras empreitadas[472]. Por ocasião da 21ª reunião do Conselho Internacional do Programa O Homem e a Biosfera (Yeoju, Coreia do Sul, maio de 2009), a Cátedra assinou memorando de entendimento com a Universidade de Kinshasa e o Comitê Nacional daquele programa na Indonésia, com o objetivo de intensificar a cooperação Sul-Sul e implementar ações conjuntas entre Reservas da Biosfera e Cátedras Unesco relacionadas com o desenvolvimento sustentável das regiões tropicais. A Cátedra da universidade paraense também criou, em 2008, a Rede de Reservas da Biosfera da Amazônia (Rebam) (CLUSENER-GODT; ARAGÓN, 2011, p. 12-13).

Com o mesmo sentido estratégico das linhas de ação sugeridas para os centros de categoria 2, o Itamaraty, em coordenação com os ministérios da Educação (MEC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com o Conselho Nacional de Desenvolvimento

472 Em 2007, o Secretariado da Unesco, em documento que embasou a adoção de novas orientações estratégicas para o programa de Cátedras, listou a Cátedra paraense como um dos exemplos de "esforços bem-sucedidos" do programa (*vide* documento 176EX/10 – *Report by the Director-General on New Strategic Orientations for the UNITWIN/UNESCO Chairs Programme*, 9 March 2007, p. 1).

Científico e Tecnológico (CNPq) e com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), poderia desenvolver programa de apoio às Cátedras Unesco no Brasil para cooperação com homólogas em países em desenvolvimento. Quando possível, a articulação promovida pelas Cátedras brasileiras deveria procurar envolver também Comitês Nacionais de programas e iniciativas da Unesco, como o Comitê Nacional do Programa Hidrológico Internacional (PHI) nos temas relacionados à água.

Como linha auxiliar, aqueles órgãos governamentais poderiam avaliar a conveniência de fomentar a criação de novas Cátedras Unesco em instituições brasileiras de ensino superior[473], tendo por critério inicial os setores da Organização com maior potencial para a cooperação Sul-Sul.

4.2.2.3 Articulação de Redes Brasileiras de Conhecimento

Em complemento às estratégias de mobilização de recursos intelectuais por intermédio dos centros de categoria 2 e das Cátedras Unesco, o Governo brasileiro deveria incentivar um maior envolvimento de "comunidades do conhecimento" com os trabalhos da Organização. Essa tarefa poderia recair primordialmente sobre os Comitês Nacionais, no caso dos vários programas e iniciativas da Unesco que os preveem em suas estruturas institucionais. A visão de conjunto dependeria, no entanto, de constante trabalho de coordenação que competiria ao Ministério das Relações Exteriores organizar com os órgãos governamentais com atribuição imediata sobre os temas acompanhados por aqueles comitês.

Uma primeira modalidade pela qual a articulação das redes de conhecimento poderia tomar corpo seria o incentivo ao envolvimento de instituições ou mesmo de especialistas individuais com o

473 Por carta, de 6 de novembro de 2012, o Diretor-Geral brasileiro da Itaipu Binacional confirmou ao Diretor da Divisão de Planejamento e Desenvolvimento de Sistemas Educacionais da Unesco a intenção da hidrelétrica de apoiar a reativação da Cátedra sobre Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR), que passaria a enfatizar o binômio "água e energia".

trabalho dos centros de categoria 1 da Unesco, nas áreas de Educação e de Ciências Naturais. Exemplos já existem no caso brasileiro: o centro de categoria 2 Hidroex mantém profícua relação de trabalho com o centro de categoria 1 Instituto de Educação em matéria de Água, sediado em Delft[474]; e a Universidade Estadual de São Paulo (Unesp), com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa (Fapesp) do mesmo estado, estabeleceu parceria com o Centro de Física Teórica da Unesco, que resultou na inauguração, em 2011, do Instituto Sul-Americano para Pesquisa Fundamental.

Sem prejuízo de participação mais abrangente, prioridade para esse tipo de parceria poderia ser concedida àqueles centros de categoria 1 localizados na América do Sul (Instituto Internacional para Planejamento em Educação, em Buenos Aires; e Instituto Internacional para Educação Superior na América Latina e Caribe, em Caracas), na África (Instituto Internacional para Capacitação de Educadores na África, em Adis Abeba) e na Ásia (Instituto Mahatma Gandhi para a Paz e o Desenvolvimento Sustentável, em Nova Délhi). Nesses casos, seria recomendável também explorar as possibilidades de engajar outros países das mencionadas regiões, ou inserir a colaboração em molduras como a Unasul e o Ibas.

A segunda modalidade para implementação do que aqui se denomina "articulação das redes brasileiras de conhecimento" seria a criação de amplo projeto de "voluntariado intelectual" a serviço de iniciativas da Unesco, o qual poderia ser associado ao programa brasileiro Ciência sem Fronteiras, em uma espécie de "Projeto Rondon" para a cooperação intelectual internacional promovida pelo Brasil. A lista de áreas contempladas para a concessão de bolsas de estudo pelo Ciência sem Fronteiras abarca amplo espectro de temas da alçada da Organização, em especial na área científica, cultural (indústrias

474 Entrevista com o Secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, Nárcio Rodrigues, em 5 de dezembro de 2012.

criativas) e de comunicação e informação[475]. Ao lado dos objetivos de aumentar a mobilidade internacional da comunidade acadêmica brasileira e de reforçar os laços entre pesquisa e produção, seria adicionada ao Ciência sem Fronteiras uma dimensão de solidariedade internacional.

Tendo em conta as limitações do programa de bolsas de estudo no que tange às ciências humanas e sociais, haveria que identificar fontes adicionais de voluntários qualificados nesses domínios. Cruz Jr. (2011, p. 121) aponta possível ponto de partida ao recordar que "[d]os 90.320 pesquisadores envolvidos em 403 grupos de pesquisa mantidos pelo CNPq em todo o Brasil, 36.290, ou 40% do total, são das áreas de ciências humanas, linguística, letras e artes". Outra possível fonte poderia estar nas "universidades da integração" (Unilab; Universidade Federal da Integração Latino-Americana [UNILA]; Universidade Federal da Fronteira Sul [UFFS]; e Universidade Federal do Oeste do Pará [Ufopa]), uma vez que estejam consolidadas. Ao resumir-lhes as principais características, o Ministério das Relações Exteriores sublinhou a "convergência entre os objetivos dessas universidades e aqueles que constam nos documentos basilares da Unesco, de modo que diversas possibilidades de cooperação podem ser exploradas"[476].

Cruz Jr. (2011, p. 230) e Garcia (2003, p. 93-94), tratando, respectivamente, de inovação tecnológica e de difusão cultural, propõem que as diásporas brasileiras desempenhem funções que revertam em benefício para o país, mesmo à distância. Seria legítimo, como hipótese secundária, avaliar a viabilidade de incluir esse grupo de atores na estratégia brasileira de engajamento reforçado com a Organização.

A cooperação por meio da mobilização do "conhecimento brasileiro" nos domínios de atuação da Unesco poderia concretizar-se por meios diversos, que vão desde a formação de redes virtuais para

475 A lista completa está disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/areas-contempladas>. Acesso em: 17 dez. 2012.

476 Comunicação do Ministério das Relações Exteriores à rede de postos no exterior.

formulação de projetos e estudos até o emprego direto de voluntários nas atividades da Delegação Permanente do Brasil ou no próprio Secretariado, conforme modalidades a serem acordadas entre o país e a Organização. Embaixadas e Consulados poderiam auxiliar, em suas áreas de jurisdição, a identificar possíveis candidatos a participar da iniciativa de colaboração. Empresas brasileiras com expressivo número de pesquisadores e cientistas a seu serviço – como a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – poderiam ser consultadas sobre fórmulas de incentivo e financiamento ao voluntariado proposto.

4.3 Novo paradigma: o papel do setor privado brasileiro

Apresentamos, no capítulo 1, o contexto favorável ou, ao menos, não hostil ao envolvimento de entidades não governamentais – ONGs, empresas e associações – na formulação e execução de projetos/programas/atividades da Organização. Impulsionado de forma *ad hoc* pela gestão Matsuura (FRAU-MEIGS, 2005, p. 109), esse envolvimento vai ganhando legitimidade e sentido de permanência maiores pela cumulação de: i) endosso "intelectual" da Avaliação Externa Independente; ii) aceitação política via formalização da Estratégia de Parcerias pelo Conselho Executivo; e iii) justificativa prática pela "queda" no volume de recursos públicos destinados ao financiamento da Unesco.

As empresas, por sua vez, encontram incentivos múltiplos para formar parcerias com a Organização: empréstimo de prestígio, promoção da imagem e cumprimento de metas de responsabilidade social corporativa, entre outros. Seria a hipótese aplicável às companhias interessadas em ter suas marcas associadas ao patrimônio mundial, como a relojoaria Breitling, que, segundo registra Ricarte (2010, p. 100), contribui para o Fundo do Patrimônio Mundial em troca da autorização para publicar anúncio de página inteira, no *International*

Herald Tribune e outros jornais de grande circulação, a respeito do patrimônio mundial nos oceanos. Pela capacidade que tem a Unesco de formular conceitos, bem como de desenvolver normas e padrões, o interesse empresarial traz também um forte conteúdo econômico-comercial no aprofundamento das relações entre as duas partes. Tal interesse transparece, por exemplo, na participação da fabricante de telefones celulares Nokia na chamada *UNESCO/Nokia Partnership on Mobile learning for Education for All* ou da Microsoft em iniciativa relacionada ao uso de tecnologias da informação na educação[477].

Do ponto de vista do Secretariado, a orientação estratégica a favor de maior engajamento da Agência com o setor privado é evidente, conforme o demonstram os documentos relacionados à Estratégia de Parcerias. Se tal orientação for confirmada na prática, a tendência que se pode esperar, portanto, é de aumento do número de entidades privadas no dia a dia da Unesco, provavelmente com crescente influência sobre ênfases e prioridades do programa de trabalho.

Empresas, fundações e associações brasileiras – públicas ou privadas – teriam algum papel na estratégia de mudar o paradigma de relacionamento Brasil-Unesco? No caso brasileiro, a Unesco assinala a importância que já tem, ao menos sob o aspecto financeiro, seu relacionamento com empresas e fundações. Em cifras submetidas à 190ª sessão do Conselho Executivo, companhias brasileiras figuram em posições de relevo no período 2010-2012, com projetos que (coletivamente) superam os US$ 6 milhões[478].

Desde 2004, a Organização mantém relação com a TV Globo, para a implementação do programa Criança Esperança, o que certamente oferece à Unesco ampla visibilidade no Brasil. Com a Petrobras, está em execução programa de capacitação de gestores de projetos sociais e de criação de capacidades em ONGs, no valor de R$ 5,4 milhões e com duração de três anos. A Unesco e a Fundação Vale participam

477 Trata-se da *UNESCO ICT Competency Framework for Teachers*.

478 *Vide* documento 190EX/INF. 7, p. 6-7.

conjuntamente do projeto Formando Capacidades e Promovendo o Desenvolvimento Territorial Integrado – Sistematização da Experiência "Estação Conhecimento", dedicado ao desenvolvimento sustentável e à formação de jovens lideranças; a Fundação desembolsou R$ 5 milhões, para execução em três anos. Com a Caixa Seguros, a Organização desenvolve projeto na área de comunicação para o desenvolvimento sustentável, com orçamento de R$ 900 mil e prazo de três anos. Até que dificuldades financeiras da empresa viessem a impedi-la de continuar a impulsionar o projeto (R$ 640 mil), a Sangari do Brasil financiava o Prêmio Mercosul de Ciência e Tecnologia, em benefício de estudantes, jovens pesquisadores e equipes de pesquisa dos países membros e associados ao Mercosul; o MCTI assumiu o patrocínio do prêmio a partir de 2012. A Fundação Ford no Brasil apoia financeiramente (US$ 150 mil) projeto com a Unesco para fortalecimento de sistema de indicadores de desenvolvimento da mídia, cujos beneficiários são autoridades reguladoras do setor de telecomunicações e radiodifusão brasileiro. Com apoio da empresa Faber Castell, a Organização executa projeto de estímulo à leitura em escolas municipais do Rio de Janeiro, no valor de R$ 310 mil, para execução em três anos.

Segundo informação do Escritório da Unesco em Brasília, a tendência da relação com entidades não governamentais é de crescimento. Em 2012, teriam sido firmadas novas parcerias "de vulto" com o Serviço Social da Indústria (Sesi), com orçamento em torno de R$15 milhões, e com a Petra Energia, na área de ciências[479].

À luz dessa resenha, podemos supor que, em tese, seria contraproducente uma estratégia de retraimento das parcerias entre a Unesco e o setor não governamental brasileiro. Atores brasileiros acabariam "penalizados" na competição por legitimidade que está na base da chamada responsabilidade social corporativa, uma vez que seus "concorrentes internacionais" continuariam a ter acesso à Organização.

479 Entrevista com o chefe do Escritório da Unesco em Brasília, em 20 de setembro de 2012.

Para o Governo brasileiro, ocorreria perda de um recurso que, por ora, tem-se revelado positivo.

Ao inaugurar a primeira edição do Fórum de Diplomacia Cultural[480], em novembro de 2011, o então Ministro das Relações Exteriores acentuou a necessidade da "parceria entre o setor privado e o Itamaraty em prol de interesses mais amplos, que abarcam a difusão cultural, a promoção do comércio e objetivos estratégicos"[481]. A maior participação de empresas e fundações brasileiras em projetos de cooperação com a Unesco poderia ser entendida como um dos canais a serem explorados "em prol de interesses mais amplos [...] e objetivos estratégicos"[482].

O relacionamento das empresas e fundações brasileiras com a Unesco padece, porém, da mesma marca que caracteriza a vertente de cooperação técnica para o desenvolvimento entre o Governo brasileiro e a Organização: à exceção do "Prêmio Mercosul de Ciência e Tecnologia", os demais são voltados exclusivamente para o público interno.

Com o avanço do processo de internacionalização das empresas brasileiras, em particular na América do Sul e na África, o movimento recomendável às empresas brasileiras seria o mesmo proposto por esta monografia para o Governo brasileiro: ampliar o espaço das iniciativas de cooperação Sul-Sul "triangulares" no portfólio de projetos com a Unesco. Essa linha de ação poderia ser deveras útil para dar conteúdo concreto ao pensamento do presidente da Vale, em entrevista à Al Jazeera: "Precisamos aumentar o diálogo com a sociedade local, porque não queremos ser tachados de imperialistas"[483].

480 "Espaço de diálogo criado com vistas à articulação de interesses entre empresas brasileiras, em seu movimento de projeção externa, e o Itamaraty, em suas atividades de difusão cultural e de divulgação da realidade do País no exterior" (comunicação do Ministério das Relações Exteriores à rede de postos no exterior).

481 Comunicação do Ministério das Relações Exteriores à rede de postos no exterior.

482 *UNESCO ICT Competency Framework for Teachers*. *Vide* documento 190EX/INF. 7.

483 *Is Brazil the inheritor of the Portuguese empire in Africa? Al Jazeera*, Catar, 30 set. 2012.

O potencial das empresas e fundações brasileiras para a cooperação com a Unesco foi, aliás, reconhecido pela Diretora-Geral, para quem

> o setor privado no Brasil é muito dinâmico e está seriamente comprometido com a responsabilidade social corporativa [RSC]. Dada a maturidade em termos de RSC, ele também ampliou sua presença internacional e, combinando-a com o mandato e capacidade de interlocução global da Unesco, a cooperação sul-sul com o envolvimento do setor privado brasileiro é uma área promissora a ser explorada.[484]

Ao associarem-se com a Organização para a implementação de projetos de cooperação em países em desenvolvimento, as empresas e fundações brasileiras poderiam beneficiar-se de ganhos em legitimidade que os temas tratados pela Unesco podem proporcionar. Não se deve, porém, entender a aproximação com a Agência como mera peça de propaganda ou de instrumentalização do foro multilateral: sem prejuízo do interesse em ganhos de "imagem" para os investidores, os projetos patrocinados pelas empresas e fundações deveriam ter um forte componente de desenvolvimento social e econômico local, em linha com os declarados propósitos das empresas brasileiras que investem no exterior. A colaboração para o fortalecimento de sistemas educacionais, de formação profissional e de conhecimento científico e tecnológico desponta, nesse contexto, como a melhor "propaganda" para os empresários brasileiros com presença em países em desenvolvimento.

No desenho de possível estratégia para engajar o setor privado brasileiro na agenda da Unesco, seria oportuno avaliar em que medida as empresas e fundações brasileiras poderiam contribuir não só para o financiamento de projetos de cooperação Sul-Sul, mas também para a formulação de programas e atividades na Unesco, como as citadas

484 Entrevista em 1º de outubro de 2012.

parcerias com a Nokia e com a Microsoft. Um modelo possível seria aquele pelo qual, em complemento ao financiamento direto à Unesco para projetos de cooperação Sul-Sul, as empresas brasileiras financiassem iniciativas de atores como Cátedras Unesco e centros de categoria 2, iniciativas que teriam, posteriormente, impacto nos programas e atividades da Unesco. Nessa linha, enquadrar-se-ia o apoio da Itaipu Binacional à reativação da Cátedra Unesco para Desenvolvimento Sustentável na Universidade Federal do Paraná, com alocação de US$ 60 mil/ano pelo próximo quadriênio[485].

Companhias como a Vale e a Petrobras poderiam, por hipótese, replicar a experiência de Itaipu por meio de investimentos na participação de centros de pesquisa ou pesquisadores individuais em iniciativas e programas científicos da Unesco, tais como O Homem e a Biosfera, a Iniciativa de Engenharia, o Programa Internacional de Geociências, a Comissão Oceanográfica Intergovernamental, entre outros. Da mesma forma, empresas e fundações brasileiras poderiam subsidiar a formação de redes, coordenadas por entidades brasileiras, nas distintas áreas de competência da Unesco. Apenas para ilustrar o argumento, poderíamos cogitar o patrocínio da empresa de cosméticos Natura à Rebam, estabelecida por iniciativa da Cátedra Unesco sobre Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento Sustentável da UFPA.

Outro elemento a levar em conta na eventual formulação de estratégia do Governo brasileiro para promover maior interação do setor privado brasileiro com a Organização seria o de incorporar amplo espectro de empresas, fundações e associações, e não apenas aquelas que tenham interesses exportadores. Nesse contexto, poderia ser parceiro de relevo o chamado "Sistema S", com atividades nas áreas de educação e cultura. O Sesi e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) poderiam, por hipótese, desenvolver projetos com

485 Carta, de novembro de 2012, do Diretor-Geral brasileiro da Itaipu Binacional ao Diretor da Divisão de Planejamento e Desenvolvimento de Sistemas Educacionais da Unesco.

o Centro Internacional para Educação Técnica e Profissional, instituto de categoria 1 da Unesco, sediado em Bonn.

A realização, no Brasil, dos dois maiores eventos esportivos do mundo poderia eventualmente estimular a formação de parcerias entre a Unesco e equipes brasileiras das mais variadas modalidades esportivas, a exemplo da colaboração da Organização com a equipe espanhola de futebol Málaga. As empresas patrocinadoras do esporte brasileiro poderiam, igualmente, ser envolvidas nesse processo para financiar a formação de conexões entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, com a participação da Unesco.

Do ponto de vista institucional, corresponderia ao Ministério das Relações Exteriores (em ação articulada entre os seus departamentos Cultural e de Promoção Comercial) coordenar o processo, em diálogo com a Unesco. Assim, seriam ampliadas as oportunidades de convergência da movimentação do setor privado brasileiro com os objetivos de política externa. Sem tal interveniência, o cenário mais provável é o do monopólio do Secretariado sobre a formulação da agenda de cooperação com o setor privado brasileiro. O citado Fórum de Diplomacia Cultural poderia ser o canal de interlocução entre o Itamaraty e o setor privado brasileiro para o desenho e a efetivação da estratégia, interlocução que poderia iniciar-se pela Associação dos Empreendedores Amigos da Unesco[486]. Os recursos das próprias empresas, fundações e associações deveriam ser a fonte primordial de financiamento das atividades e dos projetos com a Unesco; caberia, porém, avaliar em que medida seriam aplicáveis instrumentos de incentivo (em vigor ou a serem desenvolvidos), nos moldes das leis de incentivo à cultura ou de programas de promoção comercial do Itamaraty e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex).

486 Associação presidida pelo publicitário Nizan Guanaes, designado como Embaixador da Boa Vontade da Unesco pela atual Diretora-Geral.

4.4 Novo paradigma, nova institucionalidade: a reconstrução da Comissão Nacional

Sob o impulso da França, favorável a que a Unesco fosse a reedição do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual da Liga das Nações (SINGH, 2011, p. 30), os redatores do Ato Constitutivo incluíram o seguinte teor no artigo VII:

> Cada Estado-Membro tomará as disposições apropriadas à sua situação particular a fim de associar aos trabalhos da Organização os principais grupos nacionais que se interessam pelos problemas da educação, da pesquisa científica e cultural, constituindo de preferência uma Comissão nacional onde estarão representados o Governo e aqueles diferentes grupos.
>
> As Comissões Nacionais ou os Organismos Nacionais da Cooperação atuarão, onde existirem, com capacidade consultiva para as respectivas delegações junto à Conferência Geral e seus Governos em assuntos relativos à Organização. (UNESCO, 2014, p. 15)

Em sua concepção original, as Comissões Nacionais deveriam contribuir para difundir os objetivos da Unesco, estender seu raio de influência e promover a execução de seu programa, associando à sua ação os meios intelectuais e científicos de cada país. Deveriam, ademais, funcionar como órgãos de consulta, de ligação, de informação e de execução[487].

Primeira Comissão Nacional a ser estabelecida (SOUZA-GOMES, 1990, p. 35 e 131), o Instituto Brasileiro para a Educação, a Ciência e a Cultura (Ibecc), foi criado pelo Decreto-Lei nº 9.355, de 13 de junho de 1946. Ao amparo dessa norma, foi conferida ao Instituto personalidade jurídica própria; previram-se também para administrá-lo uma diretoria e um conselho deliberativo, eleitos em Assembleia

487 Segundo Valderrama (1995, p. 78), as Comissões Nacionais constituíam, no início dos anos 1950, a principal base para atuação da Unesco no plano nacional e para a implementação de seu programa.

Geral constituída por representantes de órgãos governamentais e de grupos nacionais ligados à educação, à ciência e à cultura. Os estatutos do IBECC, aprovados pelo Decreto nº 21.355, de 25 de junho de 1946, determinavam que a Comissão Nacional brasileira, na implementação de seus objetivos, poderia organizar cursos, subvencionar estudos, editar publicações, favorecer a ação de institutos culturais, realizar concursos, promover conferências, instituir museu referente à vida internacional do Brasil, promover o desenvolvimento das relações culturais do país.

Em 1963, os estatutos foram alterados pelo Decreto nº 51.986, que pormenorizou as funções tradicionais do Ibecc, agregando-lhes a de atuar como ponte entre a sociedade brasileira e a Unesco, bem como assinalando a importância da estreita colaboração com as Comissões Nacionais de terceiros países. Nessa mesma época, o Ibecc incorporou à sua estrutura a Comissão de Bônus da Unesco, cujos títulos facilitavam operações cambiais para importação de material de estudo e pesquisa[488].

Pelo Decreto s/nº de 25 de abril de 1991, os Estatutos da Comissão Nacional brasileira foram revogados, sem que, no entanto, fosse-o também o decreto-lei que estabeleceu o Ibecc. A partir de então – e até 2009, quando suas atividades foram definitivamente suspensas após a renúncia de seu Secretário-Executivo –, o Instituto funcionaria de maneira irregular e veria sua estrutura administrativa paulatinamente debilitada, motivo pelo qual perdeu ao longo dos anos suas funções originais, assumidas pelos ministérios das Relações Exteriores, da Educação e da Cultura, bem como pelo Escritório da Unesco em Brasília[489].

A partir de 2009, o Departamento Cultural deu início ao processo de formalização da extinção do Instituto e, em paralelo, aos estudos

488 A Comissão de Bônus brasileira foi dissolvida em julho de 2009 (comunicação do Ministério das Relações Exteriores para a Delegação Permanente do Brasil na Unesco).

489 As informações estão baseadas em Exposição de Motivos Interministerial relativa à minuta de projeto de lei para revogação do Decreto-Lei nº 9.355, de 1946.

preliminares para a criação de nova Comissão Nacional. Como o decreto-lei que instituiu o Ibecc só poderia ser revogado por lei ordinária, elaborou-se minuta de projeto de lei que dispõe sobre sua extinção, encaminhada, em fevereiro de 2011, a vários ministérios. A minuta em questão ainda está sob exame do Poder Executivo. Segundo informação daquele departamento, embora a criação de nova Comissão Nacional, por decreto presidencial, deva seguir processo independente, está condicionada à aprovação do projeto de lei que dispõe sobre a extinção do Ibecc[490].

Em dezembro de 2012, a Delegação Permanente do Brasil na Unesco apresentou as seguintes ponderações sobre as consequências de o país estar privado de sua Comissão Nacional:

i) baixo grau de articulação interinstitucional e de reflexão na formulação das posições brasileiras com respeito aos temas da Organização e em negociações conduzidas em seu âmbito;
ii) ausência de reflexão crítica coletiva e de posicionamento coordenado das instâncias governamentais competentes e dos setores interessados da sociedade civil brasileira sobre as ações da Unesco no Brasil e no mundo;
iii) frágil acompanhamento de iniciativas desenvolvidas pela representação da Unesco no Brasil com parceiros privados nacionais e internacionais;
iv) relativo desconhecimento e desengajamento da sociedade civil brasileira quanto às iniciativas da Unesco no Brasil, muitas das quais financiadas pelo Governo brasileiro;
v) inibição da participação de especialistas brasileiros em órgãos de assessoramento técnico do Secretariado e de candidaturas

490 Informação do Departamento Cultural do Itamaraty. Com vistas a acelerar o ritmo do processo, o Itamaraty poderia tentar tramitar projeto de lei de extinção do Ibecc pela via da medida provisória (MP). Não seria despropositado incluir a matéria em MP que verse sobre temas administrativos.

nacionais a prêmios da Unesco, por ausência de indicações oficiais; e

vi) inviabilização da participação brasileira em redes e em outros arranjos globais, regionais e inter-regionais baseados na cooperação entre Comissões Nacionais.[491]

A opinião da Delegação reflete, em última análise, o mesmo raciocínio da citada Exposição de Motivos, originária do Ministério das Relações Exteriores, que deu início à tramitação da minuta de projeto de lei de extinção do Ibecc: "Seria inexplicável que um país do porte do Brasil, e de sua relevância no cenário internacional, simplesmente ignorasse a exigência [de dispor de Comissão Nacional]".[492] Tal raciocínio aplicar-se-ia *a fortiori* à hipótese que propõe o presente livro, de que o Brasil reforce, amplie e aprofunde seu relacionamento com a Unesco, por meio de, entre outras medidas, uma abrangente e diversificada articulação de atores, valores e interesses vinculáveis à agenda de trabalho da Organização.

Pela multiplicidade de temas, programas e iniciativas da Unesco e por sua natureza multissetorial, a ausência da Comissão Nacional impõe ao Itamaraty tarefa demasiado onerosa de identificação e de mobilização de recursos financeiros, intelectuais e institucionais brasileiros para emprego na Organização. O maior risco nesse cenário – e a descrição da Delegação Permanente parece comprovar sua existência real – é que a cooperação e a influência do Brasil no âmbito da Unesco e em relação aos outros Estados-Membros fiquem muito aquém de nosso potencial.

A Comissão Nacional, se bem desenhada e dotada dos recursos apropriados, constituirá importante instrumento para que a política externa brasileira tenha melhores condições de arregimentar o

491 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

492 Exposição de Motivos Interministerial relativa à minuta de projeto de lei para revogação do Decreto-Lei nº 9.355, de 1946.

conhecimento, a energia e a criatividade da sociedade nacional para corroborar a promoção dos nossos objetivos diplomáticos, entre os quais a valorização do multilateralismo inclusivo e eficiente. No caso do Brasil, a Comissão Nacional poderá servir para administrar a abundância, hoje subaproveitada ou alinhada às preferências do Secretariado (por intermédio do Escritório em Brasília). O Itamaraty não tem condições, nem deveria aspirar a tê-las, de "controlar" o fluxo de colaboração entre o país e a Unesco.

Os modelos institucionais para a recriação da Comissão Nacional brasileira são variados. Pelo prisma da política externa, no entanto, o ponto central seria garantir que o Itamaraty detivesse a prerrogativa de coordenar e, na medida do possível, orientar as decisões estratégicas. Nessa perspectiva, seria essencial que coubesse ao Ministério a função de Secretaria-Executiva da futura instância.

Para a definição dos contornos institucionais da Comissão, outros aspectos relevantes residiriam nos seguintes pontos.

1) Presidência: quem a designaria? Que tipo de funções teria: protocolares/honorárias/de representação ou executivas? Que tipo de perfil – intelectual eminente, personalidade política – seria o desejável?
2) Estrutura: que instâncias de deliberação, de produção de informação e de implementação das decisões deveriam existir? Com que regularidade deveriam as diferentes instâncias reunir-se?
3) Participação da sociedade civil e do setor privado: quais os critérios de seleção? Quem seria a autoridade competente para designar os representantes não governamentais?
4) Capacidade de reflexão prospectiva: como garantir a manutenção de visão estratégica do relacionamento do Brasil com a Organização? Seria o caso de prever instância própria para exercício da função analítica?

5) Financiamento dos trabalhos da Comissão: que tipo de custos deveria a Secretaria-Executiva assumir? A quem corresponderia arcar com custos relacionados à função de produção de conhecimento por instituições integrantes ou não da Comissão?

Em consonância com a visão defendida neste trabalho, a nova Comissão Nacional deveria ser instituída com estrutura que facilite o intercâmbio de informações e que favoreça a ampla participação da constelação de atores e interesses vinculáveis aos programas da Unesco. Poder-se-ia, nesse sentido, prever a existência de Assembleia plenária, a reunir-se duas vezes ao ano (preferencialmente antes das sessões do Conselho Executivo da Organização) e de comitês/forças-tarefa/grupos de trabalho temáticos, além da já referida Secretaria-Executiva. Para efeitos de "mobilização", seria aconselhável que a presidência da Comissão fosse entregue a personalidade de alto nível, com reconhecidas contribuições em alguma ou várias das áreas de atuação da Unesco. A fim de reforçar os vínculos entre o cotidiano da Organização e os trabalhos da Comissão Nacional, parece essencial que se garanta nesta última o devido espaço a representantes de comitês nacionais dos programas da Unesco, de centros de categoria 2 e de Cátedras Unesco. Conviria, ainda, que a futura Comissão Nacional brasileira dispusesse de meios institucionais e financeiros para impulsionar a cooperação com suas homólogas.

4.5 Rumo a um novo paradigma: para fazer o quê?

Supondo-se que o Brasil efetivamente decida implementar a estratégia sugerida de alterar o paradigma de relacionamento com a Unesco e obtenha relativo êxito na mobilização dos adequados recursos financeiros, intelectuais e institucionais na linha aqui proposta, quais deveriam ser as prioridades temáticas e os destinatários preferenciais da ação brasileira?

No que concerne aos destinatários da ação brasileira no novo paradigma, a definição de prioridades deveria seguir as diretrizes gerais da política externa na dimensão Sul-Sul; e, ao fazê-lo, deveria avaliar os temas e as formas de implementação quanto aos quais a Unesco deteria vantagens comparativas.

Na nossa relação com a América do Sul, poderíamos concentrar esforços na construção da identidade regional, por intermédio do desenvolvimento colaborativo de padrões educacionais e científicos para o conjunto de países da região, bem como da facilitação do trânsito de informações, conhecimentos e expressões culturais, que leve a melhor explorar mutuamente a diversidade criativa de nossa circunstância imediata. Ao prestigiar o lançamento da candidatura do sistema viário andino *Qhapac Ñan* à Lista do Patrimônio Mundial, em novembro de 2012, o Presidente do Peru, Ollanta Humala, ofereceu sugestivo exemplo de como a Unesco poderia contribuir para a formação de uma identidade sul-americana:

> Integrado por vasta rede de caminhos e estruturas viários pré-colombianos, o Qhapac Ñan percorre (e unifica) os territórios andinos de Argentina, Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia [...]. A candidatura, inovadora em seu formato e bastante complexa em seus aspectos técnicos, foi apresentada conjuntamente por esses seis países [...]. O esforço, além de envolver delicada articulação política, mobilizou arqueólogos, antropólogos, historiadores, engenheiros, arquitetos, especialistas em patrimônio e comunidades locais dos seis países, sob a coordenação do Centro do Patrimônio Mundial, que se empenhou diretamente na viabilização da candidatura. [...] Em tom sereno e despojado de tiradas retóricas, [o presidente peruano] estimou podermos encontrar na saga do Qhapac Ñan lições relevantes tanto para a questão da integração sul-americana quanto para a busca de um desenvolvimento sustentável.[493]

493 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco. A candidatura foi objeto de Declaração especial da VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul (Lima, 30 de novembro de 2012).

A colaboração da Unesco poderia ser igualmente relevante em outra iniciativa ora em gestação no âmbito sul-americano. Conforme prevê o parágrafo 47 da Declaração da VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul (Lima, 30 de novembro de 2012), a região adotou o Programa Geral de Ciência, Tecnologia e Inovação 2013-2017 da Unasul e prepara-se para fazer desta a "Década do Grande Salto Sul-Americano em Ciência, Tecnologia e Inovação"[494].

Do ponto de vista institucional, o Brasil poderia, sem prejuízo de ações "bilaterais", estimular que se desenvolva relacionamento da Unasul, por meio de sua Secretaria-Geral, com a Unesco, em moldes assemelhados aos arranjos entre a Organização e a União Africana e, desde a década de 1960, com a União Europeia[495]. Poder-se-ia estruturar programa de cooperação entre o Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação e a Unesco, de cuja execução poderiam participar, entre outros, os escritórios da Agência (Brasília, Lima, Montevidéu, Quito e Santiago), as Cátedras Unesco e os centros de categoria 1 (Buenos Aires e Caracas) e de categoria 2 situados na região, bem como a Unila.

Ainda no eixo "hemisférico", o Brasil poderia estimular, no contexto da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), iniciativa de transformação do programa MOST em verdadeira plataforma de interface entre conhecimento científico e políticas públicas. A tradição latino-americana em ciências humanas e sociais, somada à recente implicação de toda a região em significativos processos de inclusão social, oferece o lastro inicial para que a proposta mobilize os interesses e os recursos adequados.

494 O texto da Declaração está disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-reuniao-ordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul-2013-lima-peru-30-de-novembro-de-2012-documentos-aprovados>. Acesso em: 3 dez. 2012.

495 O artigo 15 do Tratado Constitutivo da Unasul prevê expressamente a educação e as políticas sociais como áreas prioritárias para mecanismos de cooperação com "outras entidades com personalidade jurídica internacional".

Para nossas relações com o Caribe, a Organização poderia ser parceira em iniciativas a serem desenvolvidas ao amparo da Cúpula Brasil-Caricom, para ampliar o conhecimento mútuo entre brasileiros e caribenhos, a começar pelo estudo da história comum, em especial no que tange à herança africana compartilhada, conforme ressaltou o Ministro das Relações Exteriores na apresentação da obra *A Herança Africana no Brasil e no Caribe*, publicada em 2011 (CARDIM; DIAS FILHO (Orgs.), 2011, p. 11-12). Outro tema a ser considerado, pela atenção que sempre atrai das delegações caribenhas na Unesco, é o do sistema de alerta contra *tsunamis*, em instalação no mar do Caribe, sob a coordenação da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI).

Região prioritária para a política externa brasileira e para a Organização, a África deve merecer lugar de relevo na implementação do novo paradigma aqui sugerido. É sintomático que uma das publicações da Unesco com o maior número de acessos (*downloads*) nos últimos anos seja a versão em português da monumental *História Geral da África*[496], fruto de parceria entre o MEC e a Agência em 2010. No plano simbólico, nada mais natural, portanto, que o Brasil continue a investir na segunda etapa, em curso desde 2009, do projeto da *História*, que, entre outros elementos, prevê a publicação de um nono volume, dedicado ao desenvolvimento social, econômico e político do continente desde 1980 e à diáspora. A contribuição brasileira poderia combinar aspectos financeiros e intelectuais, como, aliás, já teria sido prometido pelo MEC no contexto da Comemoração do Ano Internacional dos Afrodescendentes, em novembro de 2011[497].

Dentro da moldura da Prioridade Global África da Unesco, poder-se-ia cogitar do estabelecimento de plano de ação plurianual e multissetorial entre o Brasil, a Organização e a União Africana, de modo que a definição de prioridades seja, efetivamente, obra coletiva e

496 A título ilustrativo, o volume VIII da *História* em português foi objeto de 12,5 mil acessos, em novembro de 2011, ao passo que os acessos às versões francesa e inglesa não passaram de 4 mil e 3 mil, respectivamente (*vide* documento *Monthly Report on the Use of Unesco Public Information Products*, November 2011, p. 2).

497 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

coerente com os interesses da região beneficiada. Ademais de aspectos relacionados às heranças históricas comuns, o plano de ação deveria ter claro sentido de incentivar projetos com forte impacto sobre temas de desenvolvimento econômico e social, por exemplo, nas áreas de educação e ciências. No que concerne ao setor de Cultura, vale recordar que o então Secretário-Executivo do Ministério da Cultura, Vítor Ortiz, informou ao Secretariado em setembro de 2012 da possibilidade de serem inseridos projetos desenvolvidos em parceria com a Unesco, na área de eventos culturais ou no campo da cooperação cultural para o desenvolvimento, no âmbito do programa Conexão Cultural Brasil-África, em elaboração naquele Ministério[498].

O plano de ação sugerido envolveria, naturalmente, iniciativas em benefício dos países de língua portuguesa na África. Conviria, no entanto, prever mecanismos para realçar a especificidade do canal "CPLP" de cooperação, que abriria possibilidades também para ações no Timor-Leste. Com efeito, a Unesco poderia desempenhar, por incentivo do Brasil, relevante função na estruturação de programas e iniciativas da Comunidade, cujos recursos institucionais têm reconhecidas limitações para a execução de atividades de cooperação[499]. O roteiro principal da parceria entre a CPLP e a Unesco poderia ser baseado no "Plano de Ação de Brasília para a Promoção, a Difusão e a Projeção da Língua Portuguesa", elaborado no contexto da Conferência sobre o Futuro da Língua Portuguesa no Sistema Mundial (março de 2010) e adotado pela VII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP (Luanda, julho de 2010)[500]. Outras dimensões passíveis de inclusão em um abrangente programa de cooperação Sul-Sul CPLP-Unesco seriam a questão dos oceanos, em relação à qual a Comunidade conta com Estratégia específica, e o já mencionado

498 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

499 Dos quatro centros de categoria 2 brasileiros autorizados pela Conferência Geral desde 2007, três (Hidroex, Lucio Costa e Cetic.br) incluem os países africanos de língua portuguesa entre os destinatários preferenciais de suas ações de cooperação.

500 Para possíveis iniciativas bilaterais brasileiras com países da CPLP, "multilateralizáveis" sob a forma de cooperação triangular com a Unesco, *vide* Costa (2010, em especial o capítulo 3).

projeto Ciência em Português. O canal institucional para este veio de cooperação poderia ser o Memorando de Entendimento entre as duas entidades, firmado em outubro de 2000. Essa parceria deveria ser encarada como peça importante do esforço de promoção da língua portuguesa no plano multilateral, tema ao qual a Presidenta da República dedicou especial atenção no encontro que teve com Irina Bokova em novembro de 2011[501].

A Unesco também poderia ser, em relação a iniciativas diplomáticas como Brics, Ibas, Aspa e ASA, plataforma para o que Fonseca Jr. (2012, p. 18), apelando para categorias cepalinas, denominou cooperação *hacia adentro* e *hacia afuera*. O processo América do Sul-Países Árabes deu o primeiro passo na reunião do Comitê sobre Cooperação Cultural à margem da 35ª sessão da Conferência Geral (2009), ao criar o Grupo de Contato Aspa-Unesco, cuja primeira reunião realizou-se em outubro de 2010. No contexto da iniciativa Aspa, a Unesco é também parceira da BibliASPA, com base em memorando de entendimento firmado no Rio de Janeiro em 2010[502]. O Brics também previu, a partir do Plano de Ação da Cúpula de Sanya (2011), a criação de mecanismo de coordenação entre seus Delegados Permanentes em Paris (Grupo Brics-Unesco), com vistas a desenvolver estratégias comuns no âmbito do mandato da Organização[503]. Com relação ao Brics e ao Fórum Ibas, seus integrantes poderiam desenvolver estratégias de parceria com a Agência, com o objetivo de implementar programas de cooperação Sul-Sul com terceiros países[504]. Para os processos Aspa e ASA,

501 "You can count on Brazil", says President Dilma Rousseff in visit to UNESCO, *UNESCOPRESS*, Paris, 5 nov. 2011.

502 *Vide* telegrama n. 755, de 28 de outubro de 2010, da Brasunesco.

503 O texto da Declaração da Cúpula e do respectivo Plano de Ação está disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-sanya-2013-reuniao-de-lideres-do-brics-sanya-china-14-de-abril-de-2011>. Acesso em: 15 nov. 2012. À margem da 37a sessão da Conferência Geral (novembro de 2013), reuniram-se pela primeira vez os Ministros da Educação do Brics.

504 Ronaldo Mota (*in* PIMENTEL (Org.), 2012, p. 57) refere-se ao interesse do Brics na colaboração bilateral e multilateral com vistas ao incremento de laços cooperativos que facilitem o desenvolvimento socioeconômico ancorados em ciência, tecnologia e inovação, conforme registrado na Declaração Conjunta da Reunião de Altos Funcionários dos Brics na área de ciência, tecnologia e inovação (Dalian, 15 de setembro de 2011). Trata-se de área em que o grupo poderia envolver a Unesco.

o engajamento com a Unesco será provavelmente mais eficaz se usado para fortalecer os vínculos internos inter-regionais nas áreas de competência da Organização.

Em 2014 e em 2016, o Brasil sediará os dois maiores eventos esportivos do mundo. Tendo presente a ênfase social dos programas brasileiros relacionados aos esportes, a Unesco também poderia ser canal relevante para a promoção de iniciativas de cooperação na intersecção das atividades esportivas com a educação, ciência e cultura. Com a parceria da Organização, o Brasil poderia, por hipótese, lançar as Olimpíadas Mundiais do Conhecimento, em paralelo aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, reservando à Unesco a coautoria na formulação da iniciativa e abrindo, assim, a possibilidade de que a ela se torne patrimônio multilateral.

Quanto à possível fórmula para repartição dos recursos brasileiros entre as diversas ações no contexto do novo paradigma que se sugere, o Brasil deveria nortear-se pela conveniência de não pulverizá-los em incontáveis projetos de pequeno porte e de curto prazo. A fórmula aconselhada para multiplicar os efeitos dos recursos humanos, financeiros e institucionais seria o estabelecimento de programas estruturantes de maior valor e de natureza multissetorial, para os quais poderiam ser canalizadas contribuições (financeiras e intelectuais) públicas e privadas. Assim procedendo, o Brasil e os demais parceiros que conseguisse arregimentar estariam dando importante sinalização quanto aos rumos desejáveis para a cooperação para o desenvolvimento, como ferramenta efetiva de superação de assimetrias e não mero instrumento de propaganda ou de repasse de tecnologias obsoletas. Ao mesmo tempo, estariam fazendo ver à Unesco as vantagens de aprimorar os métodos de estabelecimento de prioridades em seu programa de trabalho.

4.6 Novo paradigma para o Brasil, nova realidade para a Unesco?

A transição para um novo paradigma no relacionamento entre o Brasil e a Unesco deverá trazer, ademais das mudanças já mencionadas ao longo da exposição deste capítulo, novas demandas para a interlocução com o Secretariado, entre as quais a mais evidente talvez seja o reforço da legitimidade de candidaturas brasileiras a postos na burocracia unesquiana. Segundo os dados mais atualizados disponíveis, o Brasil ocupa apenas cinco das dez vagas teoricamente reservadas ao país pela escala utilizada pela Unesco. Na verdade, o número de nacionais brasileiros atualmente no Secretariado está abaixo do "mínimo" – seis postos – da dita escala[505]. Em que pese a relevância dessa questão para a diplomacia brasileira (tanto do ponto de vista estritamente nacional quanto do ângulo da democratização dos secretariados multilaterais)[506], é forçoso reconhecer, por outro lado, que se trata de posição a discutir quando arrefecer ou for superado o atual contexto de crise financeira, no qual vagas disponíveis não estão sendo preenchidas, para não mencionar aquelas que estão sendo simplesmente abolidas.

Nas correntes circunstâncias, o aumento da presença brasileira no Secretariado dependeria de investimento de recursos brasileiros, em modalidades como o *secondment agreement* (disponibilização de recursos para contratação de profissionais)[507] ou a cessão temporária de funcionários nacionais. Uma terceira hipótese, igualmente dependente de financiamento pelo país interessado, seria a dos "especialistas associados", largamente utilizada por "doadores tradicionais".

Em outro plano de considerações, será preciso avaliar a eventual necessidade de adaptar os canais de diálogo entre as duas partes e a

505 *Vide* documento 190 EX/5 Part IV, p. 37.

506 Comunicação do Ministério das Relações Exteriores para a Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

507 Modalidade que a Diretora-Geral sugere seja explorada pelo Brasil "para participar da implementação das ações da Unesco na sede ou nas unidades descentralizadas" (entrevista em 1º de outubro de 2012).

divisão do trabalho existente entre as várias unidades envolvidas em tal diálogo (o Escritório da Unesco em Brasília, o Grupo Intersetorial de Coordenação previsto no Acordo de 1981[508], as unidades competentes na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, a Delegação em Paris), às quais, em seu momento, virá juntar-se a nova Comissão Nacional do Brasil.

Se a mobilização de recursos brasileiros adicionais, de fato, cristalizar-se na dimensão sugerida, é razoável supor que, independentemente da preservação ou não dos atuais mecanismos, será necessário estabelecer foro para o diálogo bilateral, em cujo âmbito sejam favorecidas as discussões de caráter estratégico sobre o relacionamento entre as duas partes. Possíveis modelos poderiam ser vislumbrados na Comissão Mista Espanha-Unesco ou na Comissão União Africana-Unesco.

A reforma em curso na Organização não prevê alterações significativas nas estruturas de governança. A Avaliação Externa Independente recorda que grupo de trabalho *ad hoc* em 2005 chegara a sugerir a redução do número de membros do Conselho Executivo, sugestão rechaçada pela imensa maioria dos Estados-Membros[509]. As recomendações da Avaliação, como vimos, foram mais modestas. Tampouco há, por parte de Estados-Membros ou grupos de países, movimento por reforma substantiva daquelas estruturas, ao contrário da pregação reaganiana dos anos 1980 a favor da instituição do voto ponderado em questões orçamentárias (SOUZA-GOMES, 1990, p. 109). Pelo prisma brasileiro, não haveria razão para alterações de monta na natureza "democrática" das instâncias dirigentes da Unesco.

Ao fim de sua missão à frente da Delegação em Paris em 2010, o Embaixador João Carlos de Souza-Gomes sugeriu que o país descontinuasse, no Conselho Executivo, "a nossa tradição, estabelecida

508 Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica entre o Brasil e a Unesco, celebrado em Paris em 29 de janeiro de 1981.

509 *Vide* documento 185EX/18 Add., p. 23.

desde a fundação da Organização, de exercer dois mandatos sucessivos, intercalados de um biênio de forma a permitir que outros países da região, de menor expressão, tenham a oportunidade de ocupar assento naquele órgão". Ofereceu, em apoio ao argumento, os exemplos da França, China, Índia e Estados Unidos, representados de forma ininterrupta no Conselho. Julgou que a mudança na posição brasileira seria "bem recebida pela grande maioria dos Estados-Membros, dada a reconhecida liderança exercida pelo Brasil"[510].

Pode-se contra-argumentar que o abandono daquela tradição poderia gerar certo ressentimento em nosso grupo regional, aspecto que merece atenção, sobretudo em termos de legitimidade do país em seu entorno geográfico. Por outro lado, na hipótese de efetivamente modificarmos o paradigma de nosso relacionamento com a Unesco na linha sugerida por este trabalho, fortes razões de legitimação doméstica estariam a recomendar o curso de ação proposto pelo Embaixador Souza-Gomes. Ao realizar maior investimento de recursos na Organização, o Brasil necessitaria ter ativa participação na sua principal instância decisória, o Conselho Executivo.

510 Comunicação da Delegação Permanente do Brasil na Unesco.

Conclusão

Temos que combater a miséria, que é a forma mais trágica de atraso, e, ao mesmo tempo, avançar investindo fortemente nas áreas mais sofisticadas da invenção tecnológica, da criação intelectual e da produção artística e cultural. (Presidenta Dilma Rousseff, 1º de janeiro de 2011)

Encerramos a Introdução com o compromisso de buscarmos demonstrar se os fatos corroborariam a visão estratégica de ampliar o envolvimento do Brasil com a Unesco – a que chamamos de "engajamento reforçado" – com a finalidade precípua de posicionar adequadamente o país diante da reforma e da crise da Organização. Nossa tarefa ao longo dos quatro capítulos entre a Introdução e esta Conclusão foi averiguar o que, de fato, está em jogo nesses dois processos, quais são os desafios que lançam ao Brasil e, sobretudo, como devemos a eles responder, do ponto de vista diplomático, para extrairmos maiores ganhos. Com o benefício da visão de conjunto, esta conclusão tenta articular as conclusões parciais a que chegamos naqueles capítulos.

A soma da reforma, baseada nas recomendações da Avaliação Externa Independente, e da crise financeira, desencadeada pela represália norte-americana à admissão da Palestina, resulta na legitimação do apelo à abertura da Unesco a uma crescente e significativa participação externa – financeira e intelectual. Esse aspecto é o *Leitmotiv* da argumentação da Avaliação Externa Independente. Sem a abertura proposta, disseram os peritos independentes, a Organização conti-

nuará proprietária de mandatos relevantes, incapacitada, no entanto, para implementá-los a contento.

Vimos também que os peritos insistiram nos temas da priorização de programas e atividades ("foco"), na qualificação da presença da Unesco "no terreno", no aprimoramento das relações com outras agências da ONU. O ponto de partida e o ponto de chegada da Avaliação são idênticos: a Unesco "eficaz" seria, pela visão que exprimem tais peritos, uma organização mais assemelhada às outras agências de cooperação onusianas. Tal sentido estratégico também será respaldado pelas consequências, reais e graves, da suspensão do pagamento das contribuições norte-americanas. A crise torna a Organização ainda mais dependente do financiamento extraorçamentário, que lhe irriga justamente a "função executiva", ou seja, de agência de cooperação.

Quando contextualizadas contra o pano de fundo do sistema internacional em transição, a reforma e a crise revelam e refletem o potencial e os limites da desconcentração do poder, bem como as incertezas que hoje pairam sobre o multilateralismo nascido da vitória aliada na Segunda Guerra Mundial. A arbitragem entre as várias soluções possíveis para a superação dos atuais impasses na Unesco será obra política, nascida do encontro ou do confronto de vontades entre os interesses estabelecidos e os *new kids on the block*, entre os quais o Brasil. Os países em desenvolvimento têm dado respostas mais consistentes no que concerne à tentativa de resgate da Organização – os depósitos no Fundo de Emergência estão a comprovar o argumento. As vulnerabilidades desses países restringem, no entanto, o alcance da operação. Crescem as dúvidas sobre as tendências de médio e longo prazo em relação à sustentabilidade da Unesco.

Entregues à inércia, a reforma e a crise poderão produzir, muito em breve, uma Unesco em que a dimensão de foro político e de formulação de conceitos se veja diminuída e, mesmo, preterida pela mais "rentável" dimensão operacional. Não seria descabido recordar que a tensão entre essas vertentes existe desde a criação da Organização

em 1945[511] e atinge um pico entre fins dos anos 1960 e inícios dos anos 1980, quando a pauta de reivindicações dos países em desenvolvimento nos organismos internacionais assume um marcado acento normativista (ALVIM NETO, 1990, p. 80). A posição tradicional dos países desenvolvidos – convém lembrar, patrocinadores da proposta original de uma avaliação externa independente – tem sido a de negar ou limitar a legitimidade do normativismo postulado pelos países em desenvolvimento, preferindo vê-lo "substituído pela *concepção pragmática* que tem da atuação do sistema, *centrada na execução de programas e projetos de natureza técnica*" (ALVIM NETO, 1990, p. 80, grifo nosso).

Nessas circunstâncias, atores como o Brasil – dotados de recursos e, ao mesmo tempo, genuinamente interessados na pauta da Unesco, conforme revelam dados objetivos como as cifras de contribuições extraorçamentárias – despontam como atores incontornáveis para que se encontre solução adequada às dificuldades da Organização. Para o país, a reforma e a crise não oferecem propriamente uma oportunidade diplomática; elas estão a nos demandar um posicionamento claro e urgente.

Como deveríamos responder?

Embora a polarização tenha sido uma constante na vida da Unesco (o que se reflete também no debate sobre qual de suas vertentes deve ser privilegiada), a visão mais apropriada para o Brasil é aquela em que funções reflexivas, normativas e executivas sejam percebidas como complementares umas às outras. A crescente desenvoltura de países em desenvolvimento no campo da *prestação* de cooperação para o desenvolvimento é uma das razões que sustentam tal visão. No caso brasileiro, a proposta esposada pelo presente trabalho é justamente a de que, como contribuição para a superação da crise e como projeto de médio prazo, o país reforce sua presença no auxílio à função

511 Souza-Gomes (1990, p. 4 e 21) fala em "contradições congênitas do projeto unesquiano", dividido entre os objetivos ético-ideológicos (paz, bem-estar, direitos humanos) e as atribuições operacionais (ações concretas).

executiva da Unesco, por intermédio de programas de cooperação Sul-Sul triangulares.

Essa opção baseia-se na premissa de que o país dispõe de recursos abundantes – ainda que, hoje, insuficientemente articulados para fins de política externa –, que poderiam transformar-se em dividendos políticos e de legitimidade na relação com países e regiões considerados prioritários pela diplomacia brasileira. Não obstante a avaliação sobre a eficácia relativa dessa estratégia de promoção de poder brando, na comparação com as alternativas, esteja mais no campo da *arte* que no da *ciência*, a experiência recente da cooperação horizontal oferecida pelo Brasil aponta para ganhos significativos, em prazos menores do que aqueles que se poderiam estimar em relação a outras modalidades de intervenção no plano multilateral. Porém, a linha-mestra da estratégia sugerida visa, em última instância, fortalecer a capacidade brasileira de influir nas funções reflexiva e normativa da Organização. Com essa preocupação, as sugestões de ferramentas para dar conteúdo concreto ao engajamento reforçado procuraram embutir, na execução da cooperação triangular, os incentivos e os mecanismos adequados à consecução daquele objetivo.

A linha de ação proposta por este trabalho, em certo sentido, é tributária da postulação da Avaliação Externa Independente a favor da "venda" da Unesco. Não ignoramos os riscos de que, com a maior abertura a atores externos, estejam-se cristalizando assimetrias baseadas na maior ou menor disponibilidade de recursos ou que se estejam possivelmente introduzindo interesses não necessariamente convergentes com os propósitos e dinâmicas de organismos intergovernamentais. Contudo, sopesamos também os riscos da inação, bem como a falta de um movimento de contrarreforma que eventualmente pudesse ser por nós apoiado. Além disso, comparado a outros Estados-Membros, o Brasil tem relação muito menos ideológica – a favor ou contra – com o envolvimento de atores não estatais na vida da Unesco, desde que preservados os objetivos e métodos de trabalho da Organização. Os recursos financeiros e intelectuais de nossa sociedade civil

não deveriam, nessas condições, ser descartados ou subestimados. Pelo contrário, constituem ativos que, dentro de estratégia bem concebida, podem contribuir para que a ação externa do Brasil auxilie a Unesco não só a ultrapassar a conjuntura de crise, como também a ocupar lugar de relevo nas deliberações internacionais sobre as questões sob sua jurisdição.

A mudança de paradigma que propusemos em relação ao relacionamento do país com a Organização ancora-se na conclusão de que existe um descompasso entre o tipo de cooperação para o desenvolvimento que mantemos com a Unesco e aquele que se instala, desde há cerca de dez anos, na cooperação para o desenvolvimento que o Brasil promove. O país investiu, entre 2005 e 2009, US$ 125,6 milhões nessa modalidade de cooperação (IPEA, 2010, p. 21), em comparação com os menos de US$ 9 milhões despendidos ao mesmo título no período 2000-2004 (PUENTE, 2010, p. 313). Sabemos que a superação de desigualdades sociais seculares do Brasil pode, às vezes, demandar a colaboração externa, mas é preciso também que adaptemos, com a velocidade que a vida contemporânea nos impõe, as estruturas e instituições do país à sua nova condição de sexta maior economia do mundo.

De tomadores de capital, já nos transformamos em credores de países avançados; de fornecedores de mão de obra farta e barata, passamos a "exibir musculatura nas áreas científicas e tecnológicas" (GLAUCO ARBIX *apud* CRUZ JR., 2011, p. 11-12); de receptores de empresas multinacionais, passamos a ser "base de empresas globais, que competem em mercados sofisticados, de um modo impensável há vinte anos" (GLAUCO ARBIX *apud* CRUZ JR., 2011, p. 11-12). É preciso que a cooperação do Brasil com a Unesco passe pelo mesmo *aggiornamento*.

Entre as várias hipóteses examinadas por este trabalho, a que reuniu, nas circunstâncias atuais, as melhores condições de implementação é a de aproveitarmos como recursos para a cooperação

triangular os saldos resultantes de aplicações financeiras dos montantes destinados pelo Brasil a projetos autofinanciados. O mecanismo teria a vantagem de ser gradual e, portanto, não alienar os interesses domésticos hoje vinculados à forma de prestação de cooperação em vigor. Outro ponto positivo da proposta é não exigir recursos públicos "novos", além de permitir estabilidade e previsibilidade no tempo, fatores essenciais para que nossos investimentos na cooperação não sofram do padrão que, em economia, chama-se "voo da galinha", com arrancos de curto fôlego, seguidos de paradas bruscas.

Em paralelo à reflexão sobre como superar os obstáculos jurídicos que incidiriam sobre a alternativa sugerida acima, o Brasil deveria considerar modalidades emergenciais de apoio à Unesco no momento atual, as quais teriam significativos efeitos simbólico e material. Analisando-se simultaneamente as contribuições extraordinárias de outros Estados-Membros, sobretudo de países em desenvolvimento, à Unesco e aquelas recentemente estendidas pelo Brasil a outros organismos internacionais, resta confirmada a razoabilidade da ajuda emergencial que o país poderia oferecer à Organização.

A dimensão financeira é, sem dúvida, essencial para que implantemos o novo paradigma, que não se esgota, todavia, em apenas mais recursos monetários. Em paralelo à mobilização desses recursos, a transição para um novo modo de relacionamento do Brasil com a Unesco na esfera da cooperação para o desenvolvimento envolve também a arregimentação e a articulação do potencial disperso em outros órgãos do Governo e na sociedade civil. Nossa condição de país em desenvolvimento com ampla e diversificada base industrial, associada ao nível de evolução de nossa produção acadêmica e científica, confere expressiva vantagem ao tipo e ao conteúdo da cooperação que podemos desenvolver, em parceria com a Unesco, com outros países em desenvolvimento. Os desafios centrais aqui são estruturar a rede brasileira e mantê-la com o necessário nível de coesão, engajamento e compromisso com a qualidade. Tais desafios exigem mudanças institucionais,

entre as quais sobressai a recriação da Comissão Nacional do Brasil para a Unesco. Bem desenhada e dotada dos recursos apropriados, a nova Comissão Nacional deveria oferecer o leito institucional – transparente, democrático e eficiente – para que empreguemos, como recursos da ação externa brasileira, a ampla diversidade intelectual disponível em outras entidades governamentais, paragovernamentais e não governamentais, atualmente subaproveitada ou direcionada por outras instâncias.

A exposição sobre o que Unesco faz, apesar de sintética, ilustrou suficientemente o acervo de realizações e o potencial para novas iniciativas em áreas que, de modo evidente, convergem com as principais prioridades brasileiras em matéria de políticas públicas em educação, ciências, cultura e comunicação e informação. A resenha dos programas e ações da Unesco reforçou, ademais, nossa convicção de que as melhores "oportunidades de investimento" para o Brasil estão no eixo Sul-Sul. Outra conclusão derivada desse escrutínio diz respeito à falta de priorização entre as inúmeras iniciativas da Organização. A menos que haja decisão de transformá-la em cinco instituições formalmente independentes, trata-se de característica com a qual todos os Estados-Membros terão de conviver. Para o Brasil, a recomendação é que use a vastidão da "agenda Unesco" para construir programas multissetoriais e com maior concentração de recursos, incentivando, ao mesmo tempo, o emprego efetivo da propalada – mas pouco aplicada – intersetorialidade e o aumento dos impactos dos projetos executados.

A diversidade de assuntos e preocupações da Unesco amplia igualmente as avenidas que o Brasil pode escolher explorar para a promoção de seu poder brando. Conceito originalmente pensado pela academia norte-americana no contexto dos debates sobre a preservação ou recuperação da "hegemonia" de Washington, o poder brando, como buscamos demonstrar, constitui ferramenta conceitual viável para emprego pelo Brasil, desde que despojada de seus vieses hegemônicos e eurocêntricos. Ao explorarmos a hipótese de o país recorrer à

Unesco como uma das plataformas para projeção de seu poder brando, tínhamos em mente a necessidade de que o processo de ascensão do Brasil seja facilitado pela preservação de seu *quantum* de legitimidade.

O incentivo a formas não coercitivas de poder serve também para construir narrativas alternativas à lógica da segurança como princípio basilar da ordem internacional, lógica que não só atua no sentido de congelar as estruturas de poder, como também deprecia os ativos mais evidentes e abundantes da política externa brasileira. A opção por fazê-lo no plano multilateral, por certo, não descarta nem diminui a necessidade de explorar outras modalidades e outros eixos; nossos valores e interesses incentivam a diversidade de canais e de interlocutores. A opção multilateral, contudo, teria a vantagem adicional de, neste momento de crise na Unesco, reafirmar o compromisso brasileiro – inscrito na Constituição Federal e na tradição diplomática do país – com o fortalecimento do multilateralismo.

Nos últimos anos, o Brasil tornou-se ator incontornável nas mais variadas iniciativas da diplomacia global, a maior parte delas sob o formato que Bertrand Badie qualificou de "oligárquico" (BADIE, 2011, p. 16). O exemplo mais conspícuo é o do G20. O apoio do país ao multilateralismo serviria, nesse contexto, para demonstrar que nossa participação naquelas iniciativas excludentes não se dá em detrimento da tradicional posição da diplomacia brasileira de defender a opção universalista e democrática, que deve ser também a expressão política da multipolaridade em formação, como esclarecem as seguintes palavras do ex-Ministro das Relações Exteriores Antonio de A. Patriota:

> Não gostaríamos de participar de um mundo que é mais multipolar trazendo a grupos restritos nos quais possamos participar – seja o G20, seja o Conselho de Segurança reformado, seja em grupos restritos que tratam de meio ambiente ou comércio –, trazendo um sentido de que 'ok, agora que somos parte do grupo de elite, alcançamos nosso objetivo e podemos avaliar como moldar o futuro do mundo a partir

> dessa perspectiva'. Penso que isso seria um erro grave, porque estivemos do lado de fora olhando para dentro durante a maior parte da história, e sabemos como nos sentimos ao estarmos do lado de fora olhando para dentro. E isso é o que, como penso, cria uma sensibilidade especial para nos mantermos em sintonia com o que as pessoas chamam de G172, todos os membros da ONU que não são membros do G20. E, a menos que ajamos assim, penso que corremos o risco de nos isolarmos de aspirações muito legítimas que não podem ser adequadamente traduzidas ou articuladas por nenhum grupo restrito. (PATRIOTA, 2011e, p. 8-9)

Afirmamos, na Introdução, que os temas tratados pela Unesco estão ascendendo na escala de prioridades do sistema internacional. Isso se deve a mudanças estruturais relacionadas a fatores demográficos, políticos, econômicos e culturais, cujo exame escaparia ao escopo deste trabalho. O fato é que o sistema internacional – instável e assimétrico – deste início de século está atribuindo crescente importância à agenda da Unesco, ainda que não necessariamente à Unesco. Seus temas, sem dúvida, ainda estão longe de despertar o mesmo grau de comoção que as crises militares, econômicas e humanitárias. E consideramos positivo que assim seja. Por outro lado, educação, ciência e cultura já não são tão *low politics* quanto um dia já foram – na visão das potências tradicionais. A formação de regimes internacionais naquelas áreas tenderá a ser uma das características marcantes das transações entre Estados e atores não estatais, à busca de vantagens econômicas, alianças políticas e construção de legitimidade.

À luz desse quadro, o Brasil deveria conferir à Unesco a atenção que merece do ponto de vista estratégico e diplomático, como foro multilateral – de participação universal – para o diálogo, a cooperação e a solução de conflitos em áreas e matérias que serão decisivas para definir o nível de bem-estar da sociedade brasileira e o lugar do país no mundo. Nessa mesma toada, a Unesco deveria ser encarada como espaço privilegiado para a consolidação da diplomacia dos temas so-

ciais (na qual ninguém poderá alegar que o Brasil não dispõe de excedentes de poder), funcionando como um dos contrapesos à supremacia da agenda de segurança internacional. A execução dessa estratégia poderia ser resumida na frase "Injetar mais Unesco na política externa brasileira e injetar mais política externa brasileira na Unesco".

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

ÁLVAREZ, Vera Cíntia. (2006). *Diversidade cultural e livre comércio, antagonismo ou oportunidade?* Estudo da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade de Expressões Culturais e sua compatibilidade com os acordos de natureza comercial. Trabalho apresentado ao L Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (1ª etapa).

ALVIM NETO, Francisco Soares. (1990). *Comunicação e Informação na UNESCO*: a mídia como item da agenda internacional. Um estudo sobre cooperação e confronto no multilateralismo de hoje. Trabalho apresentado ao XXI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

ALVES, Lindgren (Org.). (2011). *Aliança de Civilizações*: o Fórum do Rio de Janeiro. Brasília: FUNAG.

AMARAL, Sérgio. (2012). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 293-302.

AMORIM, Celso. (2007). *A diplomacia multilateral do Brasil*: um tributo a Rui Barbosa. Brasília: FUNAG.

_____. (2010a). Let's hear from the new kids on the block. *International Herald Tribune*, Nova York, 14 jun. 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/06/15/opinion/15iht-edamorim.html>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. (2010b). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003--2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 53, ed. especial, p. 214-240, 2010.

ANTUNES, Claudia. (2012a). O Barão da República. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 10 fev. 2012. (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 10 fev. 2012).

ANTUNES, Claudia. (2012b). Brasil precisa elevar seu poderio militar para ter papel maior/Entrevista Richard Haas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 mar. 2012. (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 4 mar. 2012).

BADIE, Bertrand. (2011). *La Diplomatie de Connivence*. Paris: La Découverte.

_____. (2012). *Nouveaux Mondes*: Carnets d'après Guerre froide. Paris: Le Monde.fr/CNRS Editions.

BARBOSA, Rubens. (2012). O Brasil e os BRICS: Policy Paper. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 245-252.

BATTISTELLA, Dario. (2009). *Théories des relations internationales*. 3e éd. Paris: Presses de Science Po.

BAUMANN, Renato. (Org.). (2010). *O Brasil e os demais BRICS*: comércio e política. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA.

BEINART, Peter. (2010). *The Icarus Syndrome*: a History of American Hubris. Nova York: Harper Perennial.

BELLIGNI, Silvano. (2007). "Egemonia". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Il Dizionario di Politica*. Turim: UTET Libreria. p. 302-303.

BERNAL-MEZA, Raúl. (2010). International Thought in the Lula Era. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 53, ed. especial, p. 193-213.

BITE, Vita; MCHUGH, Lois. (2003). *UNESCO Membership*: issues for Congress. CRS Report for Congress. Washington, D.C.: CRS.

BÓ, João Batista Lanari. (2001). *A proteção do patrimônio no âmbito da Unesco*: ações e significados para o Brasil. Trabalho apresentado ao XLII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (2007). *Il Dizionario di Politica*. Turim: UTET Libreria.

BOKOVA, Irina. (2009). *Address on the occasion of her installation as Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*. Paris, 23 out. 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001855/185556e.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2012.

_____. (2010). *Address by the Director-General of UNESCO at the opening of the plenary meeting of the 185th session of the Executive Board*. Paris, 11 out. 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001896/189694e.pdf>. Acesso em: 24 set. 2012.

_____. (2011a). *Address by the Director-General of UNESCO on the Introduction to Item 10.7 "Working Capital Fund: level and administration"*. Paris, 10 nov. 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002140/214084e.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. (2011b). *Address by the Director-General of UNESCO on the occasion of the closing of the 36th session of the General Conference*. Paris, 10 nov. 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002140/214086m.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2012.

_____. (2011c). *Address by the Director-General of UNESCO to the 188th session of the Executive Board*. Paris, 11 nov. 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002141/214188m.pdf>. Acesso em : 10 mar. 2012.

BOKOVA, Irina. (2012a). *Discours à l'occasion de l'ouverture de la 189ème session plénière du Conseil exécutif*. Paris, 1º mar. 2012. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002154/215497m.pdf.> Acesso em: 2 mar. 2012.

_____. (2012b). *What is the future for UNESCO? The Director-General publishes her proposal*. Disponível em: <http://portal.unesco.org/intranet/ev.php?URL_ID=21821&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. (2012c). *Allocution prononcée par la Directrice générale à l'occasion de l'ouverture de la 190ème session du Conseil Exécutif*. Paris, 8 de outubro de 2012. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002179/217921m.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2011). *Balanço da Política Externa (Promoção Cultural. UNESCO)*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/8.2.6-promocao-cultural-unesco/view>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. Presidência da República. (2012). *Mensagem ao Congresso Nacional 2012*. Brasília, DF, 2012. 468p. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/mensagem-ao-congresso-nacional-2012-zip>. Acesso em: 1º mar. 2012.

BRUNO, Greg. (2008). The Soft Power Surge. *Council on Foreign Relations*, Nova York, 21 jul. 2008. Disponível em: <http://www.cfr.org/media-and-foreign-policy/soft-power-surge/p16828>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BUSH, George W. (2002). *Remarks to the U.N.*, Nova York, 12 set. 2002. Disponível em: <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.12.02.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BYMAN, Daniel. Cinco ameaças maiores que o Irã. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 24 out. 2012 (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 24 out. 2012).

CARDIM, Carlos Henrique; DIAS FILHO, Rubens Gama (Orgs.). (2011). *A Herança Africana no Brasil e no Caribe/The African Heritage in Brazil and the Caribbean*. Brasília: FUNAG, 2011.

CASTRO, Ana Célia *et al*. (2005). *Brasil em Desenvolvimento 1*: Economia, tecnologia e competitividade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMERICA LATINA E CARIBE – CEPAL. (2012). *La República Popular China y América Latina y el Caribe*: Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global. Santiago do Chile: CEPAL, 2012. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/47221/ChinayALCesp.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2012.

China's President pledges increased cooperation with UNESCO in developing countries, *UNESCOPRESS*, Paris, 11 ago. 2011. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/chinas_president_pledges_increased_cooperation_with_unesco_in_developing_countries/>. Acesso em: 11 mar. 2012.

China signs Funds-in-Trust Agreement with UNESCO to support Education Development in Africa, *UNESCOPRESS*, Paris, 2 mar. 2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/member-states/single-view/news/china_signs_funds_in_trust_agreement_with_unesco_to_support_education_development_in_africa/.>Acesso em: 11 mar. 2012.

CLINTON, Hillary. (2009). *Statement before the Senate Foreign Relations Committee* (Washington, DC, 13 jan. 2009). Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>. Acesso em: 17 dez. 2012.

_____. (2011) *Remarks at UNESCO Global Partnerships for Girls' and Women's Education* (Paris, 26 mai. 2011). Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/05/164329.htm>. Acesso em: 2 mar. 2012.

CLUSENER-GODT, Miguel; ARAGÓN, Luis E. (2011). *Desarrollo rural y conservación de la biodiversidad en Reservas de Biósfera de la Amazonia* (*proyecto sometido ao Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España*), mimeo., jan. 2011.

COOKSON, Clive. (2010). Huge shift in BRIC's scientific landscape. *Financial Times*, Londres, 26 jan.2010. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/8468784a-0a1a-11df-8b23-00144feabdc0.html#axzz2COz5DroI>. Acesso em: 16 nov. 2012.

CONLEY, Heather A.; DUKKIPATI, Uttara. (2012). *Leading from behind in public-private partnerships?* An assessment of European engagement with the private sector in development. Washington: Center for Strategic and International Studies.

CORRÊA, Márcio Lopes. (2010). *Prática comentada da cooperação internacional*: entre a hegemonia e busca de autonomia. Brasília: [s.n.].

COSTA, Marcelo Otávio Loures Dantas. (2010). *Minha pátria é a língua portuguesa*: o Brasil e a política de promoção do idioma. Trabalho apresentado ao LV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (2ª etapa).

COSTA LIMA, Marcos. (2012). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012. p.153-174.

CRUZ, Carlos H. de Brito. (2005). A universidade, a empresa e a pesquisa que o país precisa. In: CASTRO, Ana Célia et al. *Brasil em Desenvolvimento 1*: Economia, tecnologia e competitividade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 419-466.

CRUZ Jr., Ademar Seabra da. (2011). *Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação*: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido. Brasília: FUNAG.

DAMICO, Flavio. (2012). BRICS: o novo "lugar" do conceito. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 265-280.

DE LA GRANGE, Arnaud. (2012). Hu veut combattre l'occidentalisation de la Chine. *Le Figaro*, Paris, 3 jan. 2012. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/international/2012/01/03/01003-20120103ARTFIG00525-hu-veut-combattre-l-occidentalisation-de-la-chine.php>. Acesso em: 3 jan. 2012.

DE LIMA, Antonio Augusto Dayrell. (1983). *O conceito de problemática mundial e a emergência de políticas globais nos foros multilaterais*: a perspectiva da Unesco. Trabalho apresentado ao VII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

DETHOOR, Jean-Marc. (2010). Les États-Unis et l'UNESCO: Je t'aime... moi non plus. *Géostratégiques*, n. 29, 4e trimestre 2010, p. 139-146. Disponível em: <http://www.strategicsinternational.com/29_09.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2012.

DEVIN, Guillaume. (2011). Influencer au sein des organisations internationales: le défi de la coordination. *Mondes – Les Cahiers du Quai D'Orsay*, Paris, n. 9, p. 15-25, dez. 2011.

D'HOOGHE, Ingrid. (2007). Public Diplomacy in the People's Republic of China. In: MELISSEN, Jan (Ed.). *The New Public Diplomacy*: Soft Power in International Relations.Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 88-105.

DROIT, Roger-Pol. (2005). *Regard sur l'histoire intellectuelle de l'UNESCO – 1945-2005*. Paris: UNESCO.

DUMITRESCU, Sorin. (2009) L'essence de la vie: Initiatives de l'UNESCO dans le domaine des sciences de l'eau. In: PETITJEAN, Patrick et al. *Soixante ans de science à l'UNESCO*: 1945-2005. Paris: UNESCO, p. 262-289.

FARIAS, Eduardo da Costa. (1992). *Difusão Cultural e política externa brasileira*: uma proposta de instrumentação. Trabalho apresentado ao XXV CAE, 1992.

Finlandia aporta una contribución de 2,5 millones de euros a la UNESCO para la Educación para Todos y el desarrollo de la comunicación. (2012). *ODG/UNESCO*, Paris, 23 nov.2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/finland_contributes_25_million_euros_to_unesco_for_education_for_all_and_the_development_of_communication/>. Acesso em: 1º dez. 2012.

FIORI, José Luiz. (1998). Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luiz. *Poder e Dinheiro*: uma economia política da globalização. 4. ed. Petrópolis: Vozes. p. 87-147.

FLECK, Isabel. (2012). EUA querem importar mais estudantes contra a crise. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 6 set. 2012 (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 6 set. 2012).

FONSECA JR., Gelson. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2008). *O interesse e a regra*: ensaios sobre o multilteralismo. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2012). BRICS: notas e questões. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 13-30.

FRAU-MEIGS, Divina. (2005). The US's Return to UNESCO: Relaxation or Hardening before the Ghost of MacBride? *Quaderns del CAC*, Issue 21, janeiro-abril/2005, p. 101-109. Disponível em: <http://cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q21fraumeigs_EN.pdf>. Acesso em: 25 out.2011.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. (2012). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. (2012). *World Economic Outlook October 2012*: Coping with High Debt and Sluggish Growth. Washington: FMI, 2012. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2012.

GALLAROTTI, Giulio M. (2001). Soft Power: what it is, why it's important, and the conditions for its effective use. *Journal of Political Power*, vol. 4, n. 1, p. 25-47. Disponível em: <http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/3>. Acesso em: 6 mar. 2012.

GAMA, Júnia. (2012). Militares festejam reajuste e mais verbas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 set. 2012 (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 16 set. 2012).

GARCIA, Cícero Martins. (2003). *Importância e formas de aprimoramento da atividade de difusão cultural como instrumento da política externa brasileira*. Trabalho apresentado ao XLIV CAE, 1º semestre de 2003 (2ª fase).

GARCIA, Marco Aurélio. (2010). Respostas da Política Externa Brasileira às Incertezas do Mundo Atual. *Interesse Nacional*, São Paulo, ano 4, n. 13, p. 45-52, abr.-jun. 2010.

GIRARD, Christophe. (2012). Pour une nouvelle diplomatie culturelle. *Le Monde*, Paris, 15 mar. 2012. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/15/pour-une-nouvelle-diplomatie-culturelle_1669003_3232.html>. Acesso em: 16 mar. 2012.

GLASSER, Susan. (2010). The Soft-power Power. *Foreign Policy*, dez. 2010. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the_soft_power_power>. Acesso em: 6 mar. 2012.

GOODY, Jack. (2010). *Le Vol de l'Histoire*: Comment l'Europe a imposé le récit de son passé au reste du monde. Paris: Gallimard.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (2002). *Quinhentos anos de periferia*. 4. ed. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS; Contraponto.

_____. (2006). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

HADLEY, Malcolm. (2009). Une écologie pratique: le Programme sur l'homme et la biosphère. In: PETITJEAN, Patrick et al. *Soixante ans de science à l'UNESCO*: 1945-2005. Paris: UNESCO, p. 290-329.

HADLEY, Malcolm; NUOTIO, Lotta. (2009). Thèmes transversaux dans les programmes de sciences exactes et naturelles de l'UNESCO. In: PETITJEAN, Patrick et al. *Soixante ans de science à l'UNESCO*: 1945--2005. Paris: UNESCO, p. 559-628.

HENRIKSON, Alan K. (2007). Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global 'Corners' of Canada and Norway. In: MELISSEN, Jan (Ed.). *The New Public Diplomacy*: Soft Power in International Relations. Houndmills: Palgrave Macmillan. p. 67-87.

HILL, Christopher. (2010). Cheques and balances: the European Union's soft power strategy. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge. p. 182-198.

HOBSON, John M. (2012). *The Eurocentric Conception of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

HOCKING, Brian. (2007). Rethinking the 'New' Public Diplomacy. In: MELISSEN, Jan (Ed.). *The New Public Diplomacy*: Soft Power in International Relations.Houndmills: Palgrave Macmillan. p. 28-43.

HOLLAND, Geoffrey. (2009). Observer et comprendre la planète océan: une histoire de la Commission océanographique intergouvernementale. In: PETITJEAN, Patrick et al. *Soixante ans de science à l'UNESCO*: 1945-2005. Paris: UNESCO. p. 369-390.

HOLLANDERS, Hugo; SOETE, Luc. (2010). The Growing Role of Knowledge in the Global Economy". In: *UNESCO Science Report 2010*: the current status of science around the world. Paris: UNESCO. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189958e.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2012.

HÜFNER, Klaus. (s/d). *What is the spirit of UNESCO's Chair Programme?* Disponível em: <http://www.unesco.de/uho_1111_huefner_dinner_speech.html>. Acesso em: 16 dez. 2012

HURRELL, Andrew. (2000). Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. *Latin American Program Working Papers*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson International Center, 2000. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF14A1.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2012.

Indonesia formalized contribution to Emergency Multi-Donor Fund. *UNESCOPRESS*, Paris, 2 mar. 2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/indonesia_formalized_contribution_to_emergency_multi_donor_fund/>. Acesso em: 2 mar. 2012.

II CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL (II CNEPI). (2011). O Brasil no Mundo que vem por aí, 2007, Rio de Janeiro. África. Brasília: FUNAG.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. (2010). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005--2009. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperao_Brasileira.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2012.

_____. (2012) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi): o Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento. *Comunicados do IPEA*, n. 136. Brasília, 24 fev. 2012. 18 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120224_comunicadoipea136.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2012.

Is Brazil the inheritor of the Portuguese empire in Africa? *Al Jazeera*, Catar, 30 set.2012 (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Internacionais, 30 set. 2012).

Interview: 'BRICS is the defender of the developing world' (President Hu Jintao), *The Hindu*, Nova Délhi, 28 mar. 2012. (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 28 mar. 2012).

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (2012). *Power and Interdependence*. 4. ed. [S.l.]: Longman.

KERSHNER, Isabel. (2012). Palestinians Renew Push for Enhanced U.N. Status. *International Herald Tribune*, Nova York, 9 nov. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/11/10/world/middleeast/palestinians-renew-push-for-enhanced-un-status.html?ref=global-home&_r=0>. Acesso em: 10 nov. 2012.

KILLION, David. (2012). *Statement to the 189th Executive Board of UNESCO*,1º mar. 2012. Disponível em: <http://unesco.usmission.gov/amb-statement-189-eb.html>. Acesso em: 2 mar. 2012.

KRAUSE-JACKSON, Flavia. Palestine admitted to UNESCO in landslide vote. *Bloomberg*, Nova York, 31 out. 2011. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/2011-10-31/palestinians-admitted-to-unesco-in-landslide-vote.html>. Acesso em: 31 out. 2011.

KRIGE, John. (2010). Technological leadership and American soft power. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge. p. 121-136.

La Norvège verse une contribution de près de 20 millions de dollars à l'UNESCO et organise un débat sur la place des femmes. *UNESCOPRESS*, Paris, 9 out. 2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fr/media-services/single-view/news/norway_to_contribute_some_us20_million_to_unesco_and_host_debate_on_womens_issues/>. Acesso em: 9 out. 2012.

LAFER, Celso. (2000). Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 14, n. 38, abr. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 fev. 2012.

LAÏDI, Zaki. (2012). *Le Monde selon Obama*: la politique étrangère des États-Unis. Paris: Flammarion.

LAMAZIÈRE, Georges. (1998). *Ordem, Hegemonia e Transgressão*: a Resolução 687(1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG; Centro de Estudos Estratégicos.

LAMPREIA, Luiz Felipe. (1999). *Diplomacia Brasileira*: Palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Editores.

LAYNE, Christopher. (2010). The unbearable lightness of soft power. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge. p. 51-82.

LEGGE, David. (2012). Future of WHO hangs in the balance. *BMJ*, 25 out. 2012. Disponível em: <http://www.bmj.com/content/345/bmj.e6877>. Acesso em: 3 nov. 2012.

Le soft power sud coréen dopé par l'expansion de sa culture populaire à l'étranger. *Casus Belli – Geopolitique, Politique, Société*, 13 fev. 2012. Disponível em: <http://meridien.canalblog.com/archives/2012/02/13/23512504.html>. Acesso em: 15 fev. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1º jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. (2010). Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul". In: BAUMANN, Renato (Org.). *O Brasil e os demais BRICS*: comércio e política. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. p. 175-179.

LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo. (2012). O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012. p.175-186.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsabilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40. Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta_513.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2012.

LUIZ, Edson Medeiros Branco; HELENO, Eduardo. (2011). O *soft power* brasileiro em busca de uma identidade sul-americana. *Poder, Estratégia e Sociedade*, n. 0, v.1, fev. 2011.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2009). *Discurso do Presidente da República na cerimônia de entrega do Prêmio Félix Houphouët-Boigny pela Busca da Paz* (7 jul. 2009). Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/2o-semestre/07-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-entrega-do-premio-felix-houphouet-boigny-pela-busca-da-paz/view>. Acesso em: 2 mar. 2012.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. (2014). *Discurso proferido por ocasião da abertura dos "Diálogos de Política Externa"* (Brasília, 26 fev. 2014). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-abertura-dos-dialogos-de-politica-externa>. Acesso em: 24 mar. 2014.

MACHIAVELLI, Niccoló. (1995). *Il Principe*. Turim: Giulio Einaudi editore.

MAISONNAVE, Fabiano. (2012). China Debate expansão de 'poder suave' pela cultura. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 12 nov. 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1184099-china-debate-expansao-poder-suave-pela-cultura-shtml>. Acesso em: 21 nov. 2012.

MAUREL, Chloé. (2012). Responsibility of the South countries to save UNESCO. In: Group of 77 and China (UNESCO-Paris). *INF. Document 190th session of the Executive Board on Item 44 "What future and what challenges for UNESCO?"* Paris, mimeo, p. 42-46.

Mauritius contributes $20,000 to UNESCO's Emergency Fund. *UNESCO-PRESS*, Paris, 31 out.2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/mauritius_contributes_20000_to_unescos_emergency_fund/>. Acesso em: 31 out. 2012.

MELISSEN, Jan (Ed.). (2007a). *The New Public Diplomacy*: Soft Power in International Relations. Houndmills: Palgrave Macmillan.

_____. (2007b). The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice. In: MELISSEN, Jan (Ed.). *The New Public Diplomacy*: Soft Power in International Relations. Houndmills: Palgrave Macmillan. p. 3-27.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES/FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. (2012). *Rio Branco*: 100 Anos de Memória. Brasília: MRE/FUNAG.

MORAES, Fernando. (2012). Novo mapa da ciência destaca o Brasil. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 18 out. 2012 (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 18 out. 2012).

MOTA, Ronaldo. (2012). "O Brasil, os BRICS e o cenário de inovação". In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 57-65.

MUJICA, José. (2012). *Retos y desafíos para el Mercosur – Discurso pronunciado en las Segundas Jornadas Internacionales de CEFIR*, Montevidéu, setembro de 2012. Disponível em: <http://participacionmasoller609.blogspot.fr/2012/10/mujica-y-el-mercosur.html>. Acesso em: 13 out. 2013.

NEIVA TAVARES, Ricardo. (1997). *As organizações não governamentais nas Nações Unidas*: do relacionamento com o Conselho Econômico e Social à busca de novas áreas de atuação. Trabalho apresentado ao XXXIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

New oceanographic vessel to support Brazilian mineral exploration in 2013. *Portal Brasil*, 25 out. 2012. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/news/history/2012/10/24/new-oceanographic-vessel-to-support-brazilian-mineral-exploration-in-2013/newsitem_view?set_language=en>. Acesso em: 31 out. 2012.

NOGUEIRA, João Pontes. (2012). Os BRICS e as mudanças na ordem internacional. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 281-292.

NUBLAT, Johanna; SCHREIBER, Mariana. (2012). Dilma defende repasse de *royalties* do petróleo para educação. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 30 ago. 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/1145758-dilma-defende-repasse-de-royalties-do-petroleo-para-educacao.shtml>. Acesso em: 10 dez. 2012.

NULAND, Victoria. (2011). *Statement by State Department Spokesperson on Palestinian Admission to UNESCO*, 31 out. 2011. Disponível em: <http://unesco.usmission.gov/statement-nuland-palestine.html>. Acesso em: 11 mar. 2012.

NYE JR., Joseph S. (2004). *Soft Power*: the Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs.

_____. (2006). Think Again: Soft Power. *Foreign Policy*, 23 fev. 2006. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/articles/2006 02/22-think_again_soft_power>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. (2007). The Soft Power of the United Nations. *Project Syndicate*, 12 nov. 2007. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-soft-power-of-the-united-nations>. Acesso em: 3 set. 2012.

_____. (2008). *The Powers to Lead*. New York: Oxford University Press.

NYE JR., Joseph S. (2009a). American Power in the Twenty-First Century. *Project Syndicate*, 10 set. 2009. Disponível em: <*http://www.project-syndicate.org/commentary/american-power-in-the-twenty-first-century*>. Acesso em: 3 set. 2012.

_____. (2009b). Plus de soft power en Corée du Sud. *Project Syndicate*, 10 nov. 2009. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/south-korea-s-growing-soft-power/french>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. (2010a). The future of soft power in US foreign policy. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge. p. 4-11.

_____. (2010b). Responding to my critics and concluding thoughts. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge. p. 215-227.

_____. (2010c). What's in a BRIC? *Project Syndicate*, 10 mai. 2010. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/what-s-in-a-bric->. Acesso em: 3 set. 2012.

_____. (2011a). *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

_____. (2011b). Obama's Tightrope. *Project Syndicate*, 8 mar. 2011. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/obama-s-tightrope>. Acesso em: 3 set. 2012.

_____. (2012). Why China is Weak on Soft Power. *The New York Times*, Nova York, 17 jan. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/01/18/opinion/why-china-is-weak-on-soft-power>. Acesso em: 18 jan. 2012.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. (2011). A Política Africana da China. In: II CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL (II CNEPI). *O Brasil no Mundo que vem por aí*, 2007, Rio de Janeiro. África. Brasília: FUNAG. p.11-32.

OUALALOU, Lamia. (2010). Le Brésil, nouveau «géant» de l'aide humanitaire. *Le Figaro*, Paris, 8 set.2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/le-bresil-nouveau-ab-geant-bb-de-l2019aide-humanitaire-le-figaro-08-09-2010>. Acesso em: 29 fev. 2012.

OURO-PRETO, Affonso Celso de. (2012). Nova confirmação de poder. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 67-78.

PAN, Esther. (2006). China's Soft Power Initiative. *Council on Foreign Relations*, Nova York, 18 mai. 2006. Disponível em: <http://www.cfr.org/china/chinas-soft-power-initiative/p10715>. Acesso em: 27 fev. 2012.

PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). (2010). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge.

PAROLA, Alexandre Guido Lopes. (2007). *A Ordem Injusta*. Brasília: FUNAG.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. (2011a). *Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores* (Brasília, 2 jan.2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-1>. Acesso em: 29 fev. 2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. (2011b). *A Política Sul-Sul é Prioridade* (entrevista à revista Carta Capital, 14 fev.2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-politica-sul-sul-e-prioridade-carta-capital-14-02-2011>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. (2011c). *Discurso proferido por ocasião da VII Reunião da Comissão Mista Ministerial do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)* (Pretória, 8 mar. 2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-proferido-pelo-ministro-de-aguiar-patriota-em-nova-delhi-8-de-marco-de-2011-por-ocasiao-vii-reuniao-da-comissao-mista-ministerial-do-forum-de-dialogo-india-brasil-africa-do-sul-ibas>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. (2011d). *Discurso proferido durante solenidade em comemoração do Dia da África* (Brasília, 25 mai. 2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-durante-solenidade-em-comemoracao-do-dia-da-africa>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. (2011e). *Transcrição da Exposição em Evento no Woodrow Wilson Center* (Nova York, 31 mai. 2011). Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/1310524380-Palestra%20Min%20Patriota%20Wilson%20Center%2C%20FINAL.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. (2011f). *Discurso proferido por ocasião do Seminário "Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais"* (Roma, 24 jun. 2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/

discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-por-ocasiao-do-seminario-201ccooperacao-tecnica-brasileira-agricultura-seguranca-alimentar-e-politicas-sociais201d-2013-roma-24-de-junho-de-2011>. Acesso em: 29 fev. 2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. (2012a). *Palavras por ocasião da Sessão Solene de Abertura do Ano do Centenário de Morte do Barão do Rio Branco* (Brasília, 10 fev.2012). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/palavras-ocasiao-da-sessao-solene-de-abertura-do-ano-do-centenario-de-morte-do-barao-do-rio-branco-brasilia-10-02-2012>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. (2012b). O tear remoto da paz. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 23 set. 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/o-tear-remoto-da-paz-artigo-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-o-estado-de-s.-paulo-23-9-2012>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. (2012b). *Pronunciamento na Cerimônia de Abertura do Seminário "Os BRICS e o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC"* (10 out. 2012). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-abertura-do-seminario-os-brics-e-o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc-2013-brasilia-10-de-outubro-de-2012>. Acesso em: 10 dez. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. (2008). A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 fev. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. (2010). *Manual do Candidato (Política Internacional)*. Brasília: FUNAG.

PETITJEAN, Patrick *et al*. (2009). *Soixante ans de science à l'UNESCO*: 1945-2005. Paris: UNESCO.

PRESTON, William; HERMAN, Edward S.; SCHILLER, Herbert I. (1989). *Hope and Folly*: the United States and UNESCO (1945-1985). Minneapolis: University of Minnesota Press.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. (2010). *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa*: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG.

RAMALHO, Antônio Jorge. (2012). BRICS: surgimento e evolução. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 33-47.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. (2012). Brasil, BRICS e desafios globais. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 253-264.

RIBEIRO, Edgar Telles. (2011). *Diplomacia cultural*: seu papel na política externa brasileira. Brasília: FUNAG.

RIBEIRO, Fabiana. (2012). Emergentes são o novo eixo do crescimento, dizem analistas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 24 out. 2012 (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 24 out. 2012).

RICARTE, Antonio Otávio de Sá. (2010). *O Futuro da Convenção do Patrimônio Mundial*. Trabalho apresentado ao LV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

RICUPERO, Rubens. (2012). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p. 303-310.

ROCHA, Maria Laura da. (2012a). *Discurso pronunciado pela Delegada Permanente durante o Debate Plenário inaugural da 189ª Sessão do Conselho Executivo* (Paris, 1º mar. 2012). Disponível em: <http://brasunesco.itamaraty.gov.br/pt-br/2012.03.01_-_conselho_executivo_-_189%C2%AA_sessao.xml>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____. (2012b). *Discurso pronunciado pela Delegada Permanente durante a Sessão Plenária inaugural da 190ª Sessão do Conselho Executivo* (Paris, 9 out.2012). Disponível em: <http://brasunesco.itamaraty.gov.br/pt-br/2012.10.09_-_conselho_executivo_-_190%C2%AA_sessao.xml>. Acesso em: 10 dez. 2012.

RODRIGUES, Diego de Freitas. (2010). Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 fev. 2012.

RODRIK, Dani. (2012). The Nation-State Reborn. *Project Syndicate*, 13 fev. 2012. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik67/English>. Acesso em: 15 fev. 2012.

ROMERO, Simon. (2012). Brazil gains business and influence as it offers aid and loans in Africa. *The New York Times*, Nova York, 7 ago. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/08/08/world/americas/brazil-gains-in-reaching-out-to-africa.html?_r=1&ref=global-home>. Acesso em: 8 ago. 2012.

ROTHKOPF, David. (2012). A nova influência do Brasil. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 2 mar. 2012 (Ministério das Relações Exteriores.

Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 2 mar. 2012).

ROUSSEFF, Dilma. (2011a). *Discurso da Presidenta da República durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional* (1º jan. 2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-vana-rousseff-durante-a-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. (2011b). *Discurso na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas* (Nova York, 21 set. 2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua-21-de-setembro-de-2011-1>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. (2011c). *Discurso durante Reunião Plenária da V Cúpula do Ibas* (Pretória, 18 out. 2011). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-plenaria-da-v-cupula-do-ibas-pretoria-africa-do-sul-18-10-2011>. Acesso em: 5 fev.2012.

_____. (2011d). *Discurso da Presidenta da República na cerimônia de regulamentação do programa Ciência sem Fronteiras e de anúncio de chamadas públicas para bolsas de estudo no exterior* (13 dez. 2011). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-regulamentacao-do-programa-ciencia-sem-fronteiras-e-de-anuncio-de-chamadas-publicas-para-bolsas-de-estudo-no-exterior-brasilia-df>. Acesso em: 1º mar. 2012.

ROUSSEFF, Dilma. (2012a). *Discurso da Presidenta da República na sessão de encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)* (Rio de Janeiro, 22 jun. 2012). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-sessao-de-encerramento-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-desenvolvimento-sustentavel-rio-20>. Acesso em: 31 dez. 2012.

_____. (2012b). *Discurso da Presidenta da República durante reunião dos chefes de Estado do Mercosul, dos Estados Associados e dos países convidados*. (7 dez. 2012). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-dos-estados-associados-e-dos-paises-convidados-brasilia-df>. Acesso em: 23 dez. 2012.

SCOTT-SMITH, Giles. (2010). Soft power in an era of US decline. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge. p. 164-181.

SENNES, Ricardo. (2012). Nem restauradores, nem reformadores: o engajamento internacional minismalista e seletivo dos BRICS. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012. p. 217-234.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. (2012). BRICS: de acrônimo esperto a fórum influente. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012. p.101-106.

SINGH, J. P. (2011). *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*: Creating norms for a complex world. Londres: Routledge.

SOUZA, Ana Paula. (2012). Valores Nacionais (entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota). *Carta Capital*, 3 out. 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/valores-nacionais-entrevista-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-a-revista-carta-capital-3-de-outubro-de-2012>. Acesso em: 28 out. 2012.

SOUZA-GOMES, João Carlos de. (1990). *A retirada norte-americana da Unesco, no contexto dos principais aspectos da crise da Organização*. Trabalho apresentado ao XXI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

SPEKTOR, Matias. (2012). Política externa do país em ascensão. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 4 abr. 2012 (Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete, Seleção Diária de Notícias Nacionais, 4 abr. 2012).

STOPPINO, Mario. (2007). "Potere". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Il Dizionario di Politica*. Turim: UTET Libreria. p. 740-748.

STUENKEL, Oliver. (2012). Brasil, BRICS e desafios globais. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012. p. 253-264.

SUZUKI, Shogo. (2010). The myth and reality of China's "soft power". In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge. p. 199-214.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luiz. (1998). *Poder e Dinheiro*: uma economia política da globalização. 4. ed. Petrópolis: Vozes.

The Government of Japan grants USD4.8 million dollars to support UNESCO's post-conflict and post-disaster (PCPD) response in Africa and Middle East. *UNESCOPRESS*, Paris, 14 mar. 2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/the_government_of_japan_grants_usd48_million_dollars_to_support_unescos_post_conflict_and_post_disaster_pcpd_response_in_africa_and_middle_east_8_march_2012/>. Acesso em: 17 mar. 2012.

TRAUB, James. (2007). *The Best Intentions*: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power. Londres: Bloomsbury, 2007.

UNIÃO INTERNACIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES – UIT. (2011). *The World in 2011: ICT Facts and Figures*. Genebra: UIT. Disponível em: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/facts/2011/material/ICTFactsFigures2011.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. (2009a). *Soixante Ans de Science à l'UNESCO, 1945-2005*. Paris: Éditions UNESCO.

_____. (2009b). *World Report on Cultural Diversity*. Paris: UNESCO. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001852/185202e.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. (2009c). *Relatório Mundial: Investir na Diversidade Cultural e no Diálogo Intercultural*(Resumo). Paris: UNESCO. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755por.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. (2010). *UNESCO Science Report 2010: the current status of science around the world*. Paris: UNESCO. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189958e.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2012.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. (2011a). *UNESCO and Education*: Everyone has the right to education. Paris: UNESCO.

_____. (2011b). *Monthly Report on the Use of UNESCO Public Information Products*, November 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214690E.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2012.

_____. (2012). *Evaluation of UNESCO Priority Africa by Internal Oversight Service (Executive Summary)*. Paris: UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/IOS/temp/EN-_Executive_Summary_-_Evaluation_of_Priority_Africa_01.pdf>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. (2014). *Basic Texts*. Paris: UNESCO. Disponível em <http://http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002269/226924e.pdf#page=6>. Acesso em: 5 jun. 2014.

VAN HAM, Peter. (2007). Power, Public Diplomacy, and the Pax Americana. In: MELISSEN, Jan (Ed.). *The New Public Diplomacy*: Soft Power in International Relations.Houndmills: Palgrave Macmillan. p. 47-66.

VASCONCELLOS, Douglas Wanderley. (2011). *Esporte, Poder e Relações Internacionais*. Brasília: FUNAG.

VALDERRAMA, Fernando. (1995). *A History of UNESCO*. Paris: UNESCO.

VELOSO, Caetano. (s/d). *Fora de ordem*. Disponível em: <http://letras.com/caetano-veloso/44726/>. Acesso em: 5 jun. 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto*

Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 fev. 2012.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. (2012). A dimensão político--estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG. p.187-204.

WALLERSTEIN, Immanuel. (2004). *O Declínio do Poder Americano*: os Estados Unidos em um Mundo Caótico. Rio de Janeiro: Contraponto.

WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A. (1997). *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview Press.

Who Inhabits the Ivory Tower? *Foreign Policy*, Washington, jan.-fev. 2012.

WOLF, Martin. (2011). Europa não deveria controlar o FMI. *Valor Econômico*, São Paulo, 25 mai.2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/889493/europa-nao-deveria-controlar-o-fmi>. Acesso em: 15 jan. 2012.

WONG, Edward. (2012). China's President Lashes Out at Western Culture. *The New York Times*, Nova York, 3 jan. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/01/04/world/asia/chinas-president-pushes-back-at-lady-gaga-and-western-culture>. Acesso em: 18 jan. 2012.

WORLAND, Justin C. (2011). FY 2011 Budget Deficit Climbs. *The Harvard Crimson*, Cambridge, 4 nov. 2011. Disponível em: <http://www.thecrimson.com/article/2011/11/4/financial-report-deficit-cost/>. Acesso em: 26 dez. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. (2012). *International Trade Statistics 2012*. Genebra: WTO, 2012. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its12_highlights1_e.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2012.

YAI, Olabyiyi Babalola Joseph. (2012). The reconstruction of UNESCO in the face of current challenges. In: Group of 77 and China (UNESCO--Paris). *INF. Document 190th session of the Executive Board on Item 44 "What future and what challenges for UNESCO?"*,Paris: mimeo., p. 16-25.

"You can count on Brazil", says President Dilma Rousseff in visit to UNESCO, *UNESCOPRESS*, Paris, 5 nov. 2011. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/general-conference/single-view/news/you_can_count_on_brazil_says_president_dilma_rousseff_during_visit_to_unesco/>. Acesso em: 11 mar. 2012.

ZAHRAN, Geraldo; RAMOS, Leonardo. (2010). From hegemony to soft power: implications of a conceptual change. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). *Soft Power and US Foreign Policy*: theoretical, historical and contemporary perspectives. Nova York: Routledge, 2010. p. 12-31.

ZAKARIA, Fareed. (2011). *The Post-American World*: Release 2.0. Nova York: W.W. Norton & Company.

Documentos da Conferência Geral e do Conselho Executivo (por ordem cronológica)

Documento 176EX/10 – *Report by the Director-General on New Strategic Orientations for the UNITWIN/UNESCO Chairs Programme, 9 March 2007*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001499/149919e.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

Documento 34C/4 – *Medium-Term Strategy 2008-2013*. Disponível em: <http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=36920&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 9 mar. 2012.

Documento 181EX/ 19 – *Report by the Director-General on Evaluations Completed during the 2008-2009 Biennium, 13 March 2009*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001808/180816e.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2012.

Documento 181EX/Decisions – *Decisions Adopted by the Executive Board at its 181th Session, 30 May 2009*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001826/182664E.pdf>. Acesso em: 31 out. 2012.

Documento 35C/22 – *Implementation of the Guidelines and Criteria for Category 2 Institutes and Centres approved in 33C/Resolution 90, 14 August 2009*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183691e.pdf#annex>. Acesso em: 12 out. 2012.

Documento 182EX/24 – Report by the Director-General on Evaluations Completed in 2009 and Preliminary Scenarios for an External Evaluation of UNESCO, 3 August 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001834/183457e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 35C/56 – *Independent External Evaluation, 6 October 2009*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001845/184581e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 182EX/Decisions – *Decisions Adopted by the Executive Board at its 182nd Session, 26 November 2009*. Disponível em:<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001861/186172e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 185EX/18 – *Report on the Independent External Evaluation of UNESCO (Synthesis Report), 30 August 2010*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001891/189160e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 185EX/18 – *Addendum – Independent External Evaluation of UNESCO – Full Evaluation Report, 30 September 2010*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001891/189160e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 185EX/Decisions – *Decisions Adopted by the Executive Board at its 185th Session, 19 November 2010*. Disponível em:<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189993e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 186EX/17 – *Part I – Independent External Evaluation – IEE – of UNESCO – Report by the Executive Board's Ad Hoc Working Group on theIndependent External Evaluation Report, 18 April 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192106e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 186EX/17 – *Part II – Independent External Evaluation – IEE – of UNESCO – Part II – Report by the Director-General on the follow-up with respect to operational aspects of the IEE Report, 18 April 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192106e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 186EX/18 – *Part I – Independent External Evaluation of UNESCO – Report by the Executive Board's Ad Hoc Working Group of the Independent External Evaluation Report, 18 April 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192106e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 186EX/18 – *Part II – Independent External Evaluation of UNESCO – Report by the Director-General on the Follow-up with respect*

to Operational Aspects of the IEE Report, 18 April 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192106e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 186EX/INF. 16 – *Part I – Independent External Evaluation of UNESCO – Report by the Executive Board's Ad Hoc Working Group on the Independent External Evaluation Report – Report by the Chairperson (Ms. Vera Lacoeuilhe, Saint Lucia), 4 May 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001922/192257e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 186EX/Decisions – *Decisions Adopted by the Executive Board at its 186th Session, 19 June 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001930/193025e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 36C/37 – *Working Capital Fund: level and administration, 21 July 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002108/210809e.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2014.

Documento 36C/48 – *New Directives concerning UNESCO's partnership with non-governmental organizations, 18 August 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002112/211286e.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2012.

Documento 187EX/37 – *New Directives concerning UNESCO's partnership with non-governmental organizations, 26 August 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002112/211282e.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2012.

Documento 187EX/17 – *Parts I to IV – Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO, 2 September 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002112/211285e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 187EX/6 – *Parte XII – Annex – UNESCO Strategy for Engagement with the Private Sector, 2 September 2011*.Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002110/211040e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012

Documento 36C/28 – *Independent External Evaluation, 20 September 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002119/211976e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 187EX/INF. 11 – *Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO Part I – Report by the Director-General on progress in implementation and monitoring by the Executive Board - Information from the Secretariat concerning the preparation of a quality framework for the Secretariat's reporting to the Executive Board and proposed template for main series Executive Board decision-making documents, 22 September 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002118/211891E.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 187EX/Decisions – *Decisions Adopted by the Executive Board at its 187th Session, 30 November 2011.* Disponível em:<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002144/214466e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

UNESCO. Records of the General Conference, 35th Session (Paris, 2009), vol. 2 (Proceedings). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001889/188903m.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2012.

Documento 36C/5 – *Approved Programme and Budget – 2012/2013*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215286e.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2012.

UNESCO. General Conference of UNESCO, 36th session, 2011, Paris. Records, vol. 1 (Resolutions). Paris: UNESCO, 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215084e.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2012.

Documento IOS/AUD/EVS/14 Rev – *Review of the Management Framework for UNESCO Category 2 Institutes/Centres, dez. 2011*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002149/214958E.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2012.

Documento 189EX/11 – *Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO and Monitoring by the Executive Board: Report by the Director-General on Progress in the Implementation of Recommendations, 1 February 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002151/215183e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 189EX/15 – Part I Add. – *Financial Situation of the Organization and its Implications for the Implementation of the 36C/5 – Report by the Director-General on the Current Situation and RoadMap for the Implementation of the 36C/5, 7 February 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215202e.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2012.

Documento 189EX/INF. 6 – *Independent External Evaluation of UNESCO – Follow-up to the Recommendations of the Ad Hoc Working Group, 15 February 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002153/215300E.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 189EX/INF.5 – *Category 2 Institutes and Centres – Fact Sheets on Established Institutes and Centres, 23 February 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002153/215381e.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2012.

Documento 189EX/15 (Part III) – *Financial Situation of the Organization and its Implications on the Implementation of the 36C/5, Part III – Special Emergency Multi-Donor Fund for UNESCO Priority Programmes and Reform Initiatives under the 35C/5 and 36C/5, 29 February 2012*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/executive-

board/189th-session/documents-of-the-main-series/>. Acesso em: 2 mar. 2012.

UNESCO's Thematic Programmes and Targets for Resource Mobilization in 2012-2013. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/partners-donors>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Documento 189EX/Decisions – *Decisions Adopted by the Executive Board at its 189th Session, 9 April 2012*. Disponível em:<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215675e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento *Director-General's Update on Financial Position, Reform Initiatives and Programme Implementation as at 30 June 2012*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ERI/pdf/Q1_2012_financial_reform_and_prog_implementation_report.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2012.

Documento 190EX/21 – *Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO – Part I – Report by the Director-General, 13 August 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002173/217301e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 190EX/29 – *Report by the Director General on the Status of Member States' Contributions and Payment Plans, 13 August 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002171/217199e.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

Documento 190EX/5 – *Part IV – Report by the Director-General on the follow-up to Decisions and Resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions, Human Resources Issues, 27 August 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002173/217316e.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

Documento 190EX/INF. 12 – *Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO – Part I – Report by the Director-General – Follow-up to the Recommendations of the Ad Hoc Working Group and Planned Actions of the Secretariat, 27 August 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002173/217385e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 190EX/19 – *Part I – Preliminary Proposals by the Director-General concerning the Draft Medium-Term Strategy (37C/4) and Draft Programme and Budget (37C/5), 7 September 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217551e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 190EX/21 – *Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO – Part II – Policy Framework for Strategic Partnerships: a Comprehensive Partnership Strategy, 7 September 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002173/217301e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 190EX/28 – *Implementation of the Action Plan for improved management of extrabugdetary Funds, 7 September 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217537e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 190EX/4 – *Partie I – Rapport de la Directrice générale sur l'exécution du programme adopté par la Conférence générale, 7 septembre 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217545f.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2012.

Documento 190EX/34 – *Report by the Director-General on the Implementation of the Roadmap Targets, 7 September 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217538e.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2012.

Documento 190EX/INF. 19 – *Report by the Director-General on the execution of the Programme adopted by the General Conference for 2012--2013 (36C/5), Annexes and Tables – Management Chart Status as at 30 June 2012, 7 September 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217526e.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2012.

Documento 190EX/INF. 7 – *Follow-up to the Independent External Evaluation of UNESCO – Policy Framework for Strategic Partnerships: a Comprehensive Partnership Strategy – Separate Strategies for Engagement with Individual Categories and Partners, 10 September 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217583e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Documento 190EX/INF. 8 – *Implementation of the Action Plan for improved management of extrabudgetary funds – updated Extrabudgetary Resource Mobilization Strategic Plan, 11 September 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002176/217601e.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2012.

Documento 190EX/43 – *Convening of an extraordinary meeting of States Parties to the 1970 Convention on the means of prohibiting and preventing the illict import, export and transfer of ownership of cultural property, 17 September 2012*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002176/217675e.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2012.

Documento 190EX/Decisions – *Decisions adopted by the Executive Board at its 190th Session, 18 November 2012*. Disponível em:<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002181/218189e.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012.

Documento *Status of Regular Budget contributions, voluntary advances to the Working Capital Fund and Contributions to the Multi-Donor Emergency Fund as of 13 December 2012*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ERI/pdf/Status_of_contributions_received.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2012.

HR Statistics on Posts & Staff – June 2013. Disponível em: <http://en.unesco.org/careers/sites/careers/files/HR_Statistics.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2014.

Documento 192EX/INF. 5 – *Follow-up to decisions and resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions – Part III – Management Issues – Comprehensive Partnership Strategy, 6 September 2013*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002229/222986E.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2014.

UNESCO. Records of the General Conference, 37th Session (Paris, 2013), vol. 1 (Resolutions). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002261/226162e.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2014.

Documento 37C/4 – *UNESCO's Medium-Term Strategy 2014-2021)*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002200/220031e.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2014.

UNESCO's Approved Programme and Budget 2014-2015 (37C/5). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002266/226695e.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2014.

Facts and figures: UNESCO's response to the financial crisis. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2014.

Entrevistas

BANDARIN, Francesco – Diretor-Geral-Adjunto da Unesco para Cultura entre 2010 e 2014.

BARBOSA, Alexandre – Gerente do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC.br), centro de categoria 2 da Unesco.

BEN BARKA, Lalla Aïcha – Diretora-Geral-Adjunta da UNESCO para África.

BOKOVA, Irina – Diretora-Geral da Unesco.

BRITO, Lídia – Diretora da Divisão de Política Científica e Desenvolvimento Sustentável da Unesco.

CORRÊA, Márcio Lopes – Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da Agência Brasileira de Cooperação.

CRUZ Jr., Ademar Seabra da – Conselheiro, Chefe da Divisão de Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores.

DEFOURNY, Vincent – Chefe do Escritório da Unesco em Brasília entre 2006 e 2011.

D'ORVILLE, Hans – Diretor-Geral-Adjunto da Unesco para Planejamento Estratégico.

GARRAFA, Volnei – Professor da Universidade de Brasília (UnB), membro do Comitê Internacional de Bioética da Unesco e criador da Cátedra-Unesco de Bioética na UnB.

KARKLINS, Janis – Diretor-Geral-Adjunto da Unesco para Comunicação e Informação entre 2010 e 2013.

MUÑOZ, Lucien – Chefe do Escritório da Unesco em Brasília desde 2011.

ROCHA, Maria Laura da – Embaixadora, Delegada Permanente do Brasil junto à Unesco entre 2011 e 2014.

RODRIGUES, Nárcio – Secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, idealizador do centro de categoria 2 HIDROEX.

SOUZA-GOMES, João Carlos de – Embaixador do Brasil no Uruguai, Delegado Permanente do Brasil junto à Unesco entre 2008 e 2010.

ANEXO

Anexo

Inventário de possíveis iniciativas concretas rumo a um novo paradigma para o relacionamento do Brasil com a Unesco

Em complemento às sugestões concretas registradas nos capítulos 3 e 4, alinhamos, a seguir, iniciativas que poderiam consubstanciar, em diversos planos, a estratégia brasileira de instituir novo paradigma nas relações do país com a Unesco.

- Garantir a presença de ao menos um Ministro de Estado das pastas relacionadas aos temas da Unesco, incluído o Ministro das Relações Exteriores, nas sessões da Conferência Geral. Trata-se de oportunidade para diálogo político e formalização, em alto nível, de parcerias com a Unesco e com terceiros países. A presença ministerial catalisaria iniciativas de articulação, à margem da Conferência Geral, com "foros" diplomáticos de interesse do Brasil.
- Promover, no Ministério das Relações Exteriores, encontro dos atores governamentais, paragovernamentais e não governamentais vinculados à Unesco para discussão sobre a atuação brasileira, no contexto da nova Estratégia de Médio Prazo. A reunião poderia servir, a depender da etapa em que

se encontre a discussão sobre a reinstituição da Comissão Nacional, para enriquecer o debate com visões "externas".

- Institucionalizar diálogo anual entre o Governo brasileiro (incluindo a Delegação Permanente em Paris) e o Secretariado da Unesco para discussão de caráter estratégico.
- Organizar reuniões regulares de consultas com atores brasileiros com maior interação com a Unesco para levantamento de potencial de cooperação (inclusive não financeira), bem como para avaliação das iniciativas da Organização e do cumprimento de compromissos.
- Criar o "Boletim Brasil na Unesco", de autoria conjunta das unidades do Ministério das Relações Exteriores em Brasília e da Delegação Permanente em Paris, com edição experimentalmente semestral. Na perspectiva de maior articulação dos atores envolvidos com os trabalhos da Organização, deveria incentivar-se ampla participação de fontes externas (ao Itamaraty) de informação. O Boletim poderia inspirar-se nos exemplos da Carta de Genebra (editada pela Delegação do Brasil ma OMC) e da Carta de Montevidéu (editada pela Delegação Permanente do Brasil na Aladi e no Mercosul).
- Estruturar grupo de contato Ibas no âmbito da Unesco, em complemento às citadas articulações com Brics e Aspa. A instrução deveria partir das instâncias políticas de alto nível do Fórum, mesmo que a coordenação nas capitais e em Paris pudesse iniciar-se informalmente.
- Em matéria de áreas substantivas para a cooperação Ibas-Unesco, programa-piloto poderia ser elaborado para fomento de pesquisas conjuntas e maior conhecimento entre as comunidades acadêmicas dos três países, conforme sugerido pela Presidenta da República por ocasião da V Cúpula do IBAS (Pretória, 18/10/2011) (ROUSSEFF, 2011c); e/ou para

iniciativa conjunta no âmbito da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI).

- Elaborar iniciativa IBAS para cooperação Sul-Sul nas áreas de competência da Unesco, nos moldes do Fundo Fiduciário já existente no âmbito do Fórum.
- Em coordenação com os BRICS, revitalizar o "Programa de Cooperação Sul-Sul para a Educação", lançado em 2007[1]. Eleger o cumprimento das Metas de Dacar como o foco dos programas financiados pelas contribuições dos BRICS ao Fundo.
- Em coordenação com os BRICS, desenvolver parceria com a Academia de Ciências dos Países em Desenvolvimento (TWAS, na sigla em inglês) para desenhar projeto sobre mecanismos para conectar as diásporas científicas africanas a seus países de origem, como projeto-piloto para posterior lançamento de um programa "Ciência para Todos" (com metas e prazos de implementação, a exemplo do "Educação para Todos")[2].
- Promover iniciativa de patronagem da UNASUL aos centros de categoria 1 da Unesco sediados em Buenos Aires (planejamento educacional) e Caracas (ensino superior na América Latina e Caribe).
- Coordenar com os sócios do MERCOSUL elaboração de memorando de entendimento a ser firmado com a Unesco para programa estruturante, em bases permanentes, em torno do "Mercosul Cultural".

1 "Trata-se do único fundo no sistema da ONU para apoiar países em desenvolvimento a atingirem as metas do Educação para Todos e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O Fundo apoia intercâmbios educacionais em uma perspectiva Sul-Sul, bem como por meio de cooperação triangular com países mais desenvolvidos" (*UNESCO and Education: Everyone has the right to education*, 2011, p. 24).

2 Entrevista com a Diretora da Divisão de Política Científica e Desenvolvimento da Sustentável da Unesco, Lídia Brito, em 6 de dezembro de 2012.

- Implementar expedição oceanográfica da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), como projeto-piloto para programa de cooperação científica entre os países da Zona, conforme proposto pelo Ministro das Relações Exteriores por ocasiãoda celebração do Dia da África em 2011 (PATRIOTA, 2011d). A iniciativa poderia fornecer elementos para posterior desenvolvimento de programa América do Sul – África. A aquisição de novo navio oceanográfico pelo Brasil (a ser entregue em 2013) é elemento que facilita sobremaneira a realização da expedição[3].
- Elaborar, com o concurso dos participantes do Fórum de Diplomacia Cultural, Iniciativa de Cooperação Sul-Sul do Setor Privado Brasileiro com a Unesco. A iniciativa poderia prever instância de coordenação tripartite (Itamaraty – setor privado – Unesco) para seleção de programas a serem financiados.
- Casas editoras brasileiras poderiam, por exemplo, financiar e ajudar na implementação de projetos relacionados à promoção da língua portuguesa.
- Vale e Petrobras, por sua vez, poderiam financiar programa de formação de engenheiros e pesquisadores na África.
- Instituir, no marco legal brasileiro sobre cooperação Sul-Sul, mecanismos fiscais que favoreçam o patrocínio do setor privado a atividades dessa natureza.
-

3 "New oceanographic vessel to support Brazilian mineral exploration in 2013". *Portal Brasil*, Brasília, 25 out. 2012.

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
   O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)

2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
   Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)

3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
   A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)

4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
   Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)

5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
   História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
   Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
   A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
   O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**
   Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)

10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
    A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)

11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
    Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)

12. **Renato Xavier**
    O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)

13. **Georges Lamazière**
    Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa (1998)

14. **Antonio de Aguiar Patriota**
    O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)

17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)

18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira frente à emergência das ONGs como novos atores internacionais (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)

25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor Leste: origens e evolução (2001)

27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)

34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)

38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)

39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)

40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)

42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)

43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)

44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)

45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)

46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)

47. Márcia Maro da Silva
Independência de Angola (2008)

48. João Genésio de Almeida Filho
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. Paulo Fernando Dias Feres
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

50. Gilda Motta Santos Neves
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

51. Alessandro Warley Candeas
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

52. Eduardo Uziel
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

53. Márcio Fagundes do Nascimento
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

54. Adriano Silva Pucci
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

55. Mauricio Carvalho Lyrio
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

56. Carlos Alfonso Iglesias Puente
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

57. Rodrigo d'Araujo Gabsch
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

58. Michel Arslanian Neto
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

59. Gisela Maria Figueiredo Padovan
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

60. Oswaldo Biato Júnior
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

61. Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

62. Sarquis J. B. Sarquis
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

63. Neil Giovanni Paiva Benevides
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

64. Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

65. Rodrigo de Azeredo Santos
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

66. José Estanislau do Amaral
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

67. Everton Frask Lucero
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

68. Rafael de Mello Vidal
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

69. Bruno Luiz dos Santos Cobuccio
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

70. Pedro Escosteguy Cardoso
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

71. Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

72. Ibrahim Abdul Hak Neto
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

73. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

74. Antonio Augusto Martins Cesar
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

75. Ademar Seabra da Cruz Junior
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

76. Alexandre Peña Ghisleni
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

77. Ana Maria Bierrenbach
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

78. Fernando Pimentel
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

79. Luiz Eduardo Pedroso
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

80. Miguel Gustavo de Paiva Torres
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

81. Maria Theresa Diniz Forster
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

82. Fábio Mendes Marzano
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

83. Breno Hermann
Soberania, não-intervenção e não-indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

84. Elio de Almeida Cardoso
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

85. Maria Feliciana Nunes Ortigão de Sampaio
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

86. André Heráclio do Rêgo
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

87. Felipe Costi Santarosa
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

88. Emerson Coraiola Kloss
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

89. Elias Antônio de Luna e Almeida Santos
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

90. Luiza Lopes da Silva
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

91. Guilherme Frazão Conduru
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

92. Luiz Maria Pio Corrêa
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

93. André Chermont de Lima
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

94. Marcelo P. S. Câmara
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

95. Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil (2013)

96. Gustavo Rocha de Menezes
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

97. Erika Almeida Watanabe Patriota
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

98. José Ricardo da Costa Aguiar Alves
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

99. Mariana Gonçalves Madeira
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)

100. Daniela Arruda Benjamin
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)