ISSN 2359-5280

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO | IPRI

N. 15

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Cadernos de Política Exterior

ANO X • NÚMERO 15 • 2024

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IPRI

Neste número:

Às voltas com os mundos de Rubens Ricupero

Imigração brasileira para a Irlanda: análise histórica, cenário atual e perspectivas

Do pântano à metrópole: Singapura no limiar do século asiático

Declaração Universal dos Direitos Humanos: dimensões ética, moral e política

O instrumento vinculante sobre empresas e direitos humanos: passando em revista uma década de negociações no Conselho de Direitos Humanos

Mediação de conflitos como instrumento de política externa: tendências do Sul Global e reflexões sobre o papel do Brasil

Aliança Global de Biocombustíveis: janela de oportunidade para a promoção internacional da bioenergia brasileira

Planejamento Diplomático e Política Externa: 75 anos de trajetória (1949-2024)

Reflexões para uma proposta de educação gerencial para as primeiras chefias no Itamaraty

A distinção no Itamaraty: análise do campo dos diplomatas a partir da metodologia de pesquisa de Pierre Bourdieu

Paradiplomacia e desenvolvimento regional: o caso da contribuição da Carta do Tocantins no âmbito do G20 em 2024

Grupos de Engajamento do G20: a experiência de um Comitê Organizador, T20 Brasil

Retorno, recesso ou reinvenção da Geopolítica?

A ascensão do multilateralismo na Governança Global da Internet

A criminalização absoluta do aborto em El Salvador: um estudo de caso do tratamento no sistema interamericano de direitos humanos

Rumo à COP30 no Brasil: o papel da diplomacia científica brasileira em parceria com o Consórcio da Amazônia Legal

Publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

Cadernos de Política Exterior

ano X • número 15 • 2024

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

IPRI

Neste número:

Às voltas com os mundos de Rubens Ricupero

Imigração brasileira para a Irlanda: análise histórica, cenário atual e perspectivas

Do pântano à metrópole: Singapura no limiar do século asiático

Declaração Universal dos Direitos Humanos: dimensões ética, moral e política

O instrumento vinculante sobre empresas e direitos humanos: passando em revista uma década de negociações no Conselho de Direitos Humanos

Mediação de conflitos como instrumento de política externa: tendências do Sul Global e reflexões sobre o papel do Brasil

Aliança Global de Biocombustíveis: janela de oportunidade para a promoção internacional da bioenergia brasileira

Planejamento Diplomático e Política Externa: 75 anos de trajetória (1949-2024)

Reflexões para uma proposta de educação gerencial para as primeiras chefias no Itamaraty

A distinção no Itamaraty: análise do campo dos diplomatas a partir da metodologia de pesquisa de Pierre Bourdieu

Paradiplomacia e desenvolvimento regional: o caso da contribuição da Carta do Tocantins no âmbito do G20 em 2024

Grupos de Engajamento do G20: a experiência de um Comitê Organizador, T20 Brasil

Retorno, recesso ou reinvenção da Geopolítica?

A ascensão do multilateralismo na Governança Global da Internet

A criminalização absoluta do aborto em El Salvador: um estudo de caso do tratamento no sistema interamericano de direitos humanos

Rumo à COP30 no Brasil: o papel da diplomacia científica brasileira em parceria com o Consórcio da Amazônia Legal

Publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano X · Número 15 · Segundo Semestre 2024

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixador Raphael Azeredo
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores que tem por finalidade a realização de atividades culturais e pedagógicas no âmbito das relações internacionais. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Expediente:

EDITOR-CHEFE
Almir Lima Nascimento

EDITORA-ADJUNTA
Annita Valléria Calmon Mendes

REVISÃO
Ana Clara Ribeiro Teixeira
Danielly Aguiar de Brito
Diego Marques Morlim Pereira
Júlia Vargas Nascimento
Lívia Castelo Branco Marcos Milanez
Luís Guilherme Rodrigues Pinheiro

PROJETO GRÁFICO
Propagare Comercial Ltda.

DIAGRAMAÇÃO
Denivon Cordeiro de Carvalho

As opiniões emitidas nos artigos deste periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores e da Fundação Alexandre de Gusmão.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –

v. 10, n. 15 (dez. 2024). – [Brasília, DF]: FUNAG, 2015-.

v.
Semestral

ISSN 2359-5280

1. Diplomacia. 2. Comunidade brasileira no exterior. 3. Singapura. 4. Direitos humanos. 5. Solução pacífica de conflitos. 6. Planejamento diplomático. 7. Política externa. 8. Gestão. 9. Paradiplomacia. 10. Políticas públicas. 11. G20. 12. T20 Brasil. 13. Geopolítica. 14. Governança global. 15. Mudanças climáticas.

CDU 327(81) (051)

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme a Lei no 10.994, de 14/12/2004

SUMÁRIO

Apresentação 7

Raphael Azeredo

ARTIGOS

Às voltas com os mundos de Rubens Ricupero 13

Daniel Afonso da Silva

Imigração brasileira para a Irlanda: análise histórica, cenário atual e perspectivas 49

Quezia Dornellas Fialho
Marcel Fortuna Biato
Felipe Costi Santarosa

Do pântano à metrópole: Singapura no limiar do século asiático 81

Eugênia Barthelmess

Declaração Universal dos Direitos Humanos: dimensões ética, moral e política 117

Marco Túlio Scarpelli Cabral

O instrumento vinculante sobre empresas e direitos humanos: passando em revista uma década de negociações no Conselho de Direitos Humanos 149

João Lucas Quental Novaes de Almeida

Mediação de conflitos como instrumento de política externa: tendências do sul global e reflexões sobre o papel do Brasil 177

Larissa Maria Lima Costa

Aliança Global de Biocombustíveis: janela de oportunidade para a promoção internacional da bioenergia brasileira 217

Bruno Matelli

Planejamento Diplomático e Política Externa: 75 anos de trajetória (1949-2024) 241

Sérgio Rodrigues dos Santos
Osvaldo Quirino de Souza Filho

Reflexões para uma proposta de educação gerencial para as primeiras chefias no Itamaraty 281

Almir Lima Nascimento
Marina Figueiredo Moreira
Lívia Milanêz

A distinção no Itamaraty: análise do campo dos diplomatas a partir da metodologia de pesquisa de Pierre Bourdieu 307

Leandro Garcez Targa

Paradiplomacia e desenvolvimento regional: o caso da contribuição da Carta do Tocantins no âmbito do G20 em 2024 339

Waldecy Rodrigues
André Luiz de Matos Gonçalves
Danila Resende Duarte Marvão
Hayala Danielle da Silva Mesquita
Juliana Aguiar Melo
Gisele Barbosa de Paiva

Grupos de Engajamento do G20: a experiência de um Comitê Organizador, T20 Brasil 349

Annita Calmon
Almir Lima Nascimento
Diego Morlim
Lívia Milanêz

Retorno, recesso ou reinvenção da Geopolítica? 371

Monique Sochaczewski

II PRÊMIO MARIA JOSÉ DE CASTRO REBELO MENDES

A ascensão do multilateralismo na governança global da Internet 393

Jaqueline Trevisan Pigatto

A criminalização absoluta do aborto em El Salvador: um estudo de caso do tratamento no sistema interamericano de direitos humanos 417

Júlia Alves Andrade

Rumo à COP30 no Brasil: o papel da diplomacia científica brasileira em parceria com o Consórcio da Amazônia Legal 445

Natália Hedlund Jardim

APRESENTAÇÃO

Raphael Azeredo*

A décima quinta edição dos *Cadernos de Política Exterior* reafirma o compromisso do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) em oferecer uma plataforma para o diálogo aprofundado entre a diplomacia, a academia e o público em geral. Da mesma forma, reitera o compromisso em ampliar e aprofundar a discussão com base nos temas tratados. Os *Cadernos de Política Exterior* visam explorar questões centrais da política externa brasileira e das relações internacionais contemporâneas, promovendo análises que combinam rigor teórico e relevância. Nesta edição, os artigos refletem a diversidade e a complexidade das questões que moldam a inserção internacional do Brasil.

O artigo de Daniel Afonso da Silva, pesquisador do programa de Pesquisadores Voluntários do IPRI, analisa e contextualiza o livro *Memórias*, do embaixador Rubens Ricupero. Por sua vez, Quezia Dornellas Fialho, Marcel Fortuna Biato e Felipe Costi Santarosa abordam a imigração brasileira para a Irlanda, explorando suas origens, o cenário atual e as perspectivas futuras. O estudo ressalta o impacto da diáspora brasileira na economia e na cultura, além dos desafios de integração.

Transformações históricas e desafios contemporâneos são examinados por Eugênia Barthelmess, que traça a evolução de Singapura, de ilha periférica à potência regional, frisando o papel de políticas públicas visionárias e pragmatismo político no sucesso do modelo singapurense.

Abordando as dimensões política, ética, moral e jurídica da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o artigo seguinte, de Marco Túlio Scarpelli Cabral, analisa até que ponto a DUDH satisfaz à aspiração de universalidade inscrita em seu nome, incorporando valores e normas morais, válidos independentemente de contexto cultural e histórico. Além disso, discute em que medida o texto é reflexo da visão de mundo prevalente entre os negociadores mais influentes quando de sua negociação, o que representa sua dimensão ética.

* Embaixador e Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.

A seguir, João Lucas Quental Novaes de Almeida passa em revista uma década de negociações no Conselho de Direitos Humanos para a criação de um instrumento vinculante que regulamente práticas abusivas de empresas transnacionais. O texto apresenta avanços e desafios dessas negociações, sublinhando o papel potencial do Brasil na fase final das discussões.

No campo da mediação e cooperação internacional, Larissa Maria Lima Costa apresenta a atual conjuntura de crescimento do número de conflitos internacionais e discute como a mediação de conflitos tem sido utilizada como instrumento de política externa por países do Sul Global, apresentando desafios e oportunidades para o Brasil nesse cenário.

Na sequência, o artigo de Bruno Matelli busca, em primeiro lugar, demonstrar a importância da bioenergia para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do Brasil e, em segundo lugar, propor a instrumentalização da participação brasileira na recém-criada Aliança Global de Biocombustíveis para o fim da promoção da bioenergia na esfera internacional.

A diplomacia brasileira é tema central em outros artigos desta edição. Sérgio Rodrigues dos Santos e Osvaldo Quirino de Souza Filho traçam a história da Assessoria Especial de Planejamento Diplomático, um órgão de apoio estratégico no planejamento político do Ministério das Relações Exteriores. O artigo revela como essa unidade, que teve sua denominação alterada ao longo do tempo, tem moldado decisões ao longo de seus 75 anos de existência, com base em documentação histórica e análise documental.

Trazendo elementos teóricos e empíricos das áreas de Administração e Relações Internacionais, o texto "Reflexões para uma proposta de educação gerencial para as primeiras chefias no Itamaraty", de Almir Lima Nascimento, Marina Figueiredo Moreira e Lívia Milanêz, contempla a capacitação de chefias no Itamaraty a partir de uma pesquisa aplicada em 144 diplomatas, que avaliou como se manifesta o conceito de capacidade empreendedora, conceito esse que integra o processo de modernização das instituições.

Ainda no campo teórico, Leandro Garcez Targa utiliza a metodologia de Pierre Bourdieu para identificar o Itamaraty como "o campo dos diplomatas", ao mesmo tempo em que explora heterogeneidades dentro desse "campo". O artigo discute as distinções internas no campo dos diplomatas brasileiros, baseada em acumulação desigual de capitais, e sua determinação para disputas entre os agentes do campo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Sob a perspectiva do Sul Global, Waldecy Rodrigues *et al*. exploram o conceito de paradiplomacia por meio da "Carta do Tocantins", um marco produzido em *Side Event* do T20 Brasil, que enfatiza a relevância dos Estados

e municípios na integração de agendas locais às globais, promovendo justiça climática e inclusão produtiva no âmbito do G20.

Levando em consideração a presidência brasileira do G20 em 2024, o texto "Grupos de Engajamento do G20: a experiência de um Comitê Organizador, T20 Brasil", de Annita Calmon, Almir Lima Nascimento, Diego Morlim e Lívia Milanêz, aborda os grupos oficiais de engajamento do G20, reconhecidos desde 2008 como fóruns legítimos para discussões políticas, incluindo setores como sociedade civil, academia e *think tanks*. O foco está no Think20 (T20), um grupo que reúne institutos de pesquisa, além de instituições de ensino superior e *think tanks* para produzir e apresentar propostas baseadas em evidências sobre temas da agenda internacional.

O artigo da historiadora Monique Sochaczewski apresenta uma contribuição relevante para os debates contemporâneos em Relações Internacionais, ao revisitar um tema clássico sob uma nova perspectiva. A autora evidencia o papel da geopolítica crítica, com ênfase na centralidade do discurso e da ideologia para a análise de conflitos internacionais, explorando questões como a guerra na Ucrânia e a dinâmica geopolítica no Oriente Médio.

Finalizando a edição, a FUNAG tem o privilégio de publicar os artigos vencedores do Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes. Iniciando a seção, o texto da autora Jaqueline Trevisan Pigatto, "A ascensão do multilateralismo na governança global da Internet" traz a evolução da governança da Internet desde 2010. A autora examina a possibilidade de equilibrar uma Internet universal com os interesses dos Estados nacionais. Examina também a relação entre a fragmentação da rede e os sistemas de controle estatal, apontando o papel de Estados Unidos, União Europeia e China.

Seguindo com as menções honrosas, Júlia Alves Andrade apresenta como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos trata a criminalização absoluta do aborto, focando nos casos de El Salvador, perante a Corte Interamericana.

O texto "Rumo à COP30 no Brasil: o papel da diplomacia científica brasileira em parceria com o Consórcio da Amazônia Legal", de Natália Hedlund Jardim, encerra esta edição e a seção de premiações, avaliando a atuação do Consórcio da Amazônia Legal na diplomacia científica brasileira. Neste sentido, destaca as políticas de mitigação climática e preservação amazônica, bem como a escolha de Belém do Pará como sede da COP30 em 2025.

Com essa diversidade de perspectivas, esta edição busca enriquecer o debate sobre os desafios e as oportunidades que o Brasil descortina em um mundo cada vez mais interconectado e complexo.

ARTIGOS

ÀS VOLTAS COM OS MUNDOS DE RUBENS RICUPERO

Daniel Afonso da Silva[1]

Resumo

O ensaio analisa e contextualiza o livro *Memórias* (São Paulo: Unesp, 2024) do embaixador Rubens Ricupero. Apresenta seus principais aspectos em forma e conteúdo. Realça a extraordinária qualidade da narrativa da recomposição memorialística do embaixador. E procura situar *Memórias* na longa tradição de livros de memórias no Brasil.

Palavras-chave: Rubens Ricupero; Memórias; Diplomacia.

1 Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo, pós-doutor em Relações Internacionais pela Sciences Po de Paris, pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, pesquisador voluntário no Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão e professor na Universidade Federal da Grande Dourados.

O polegar e o indicador esquerdos em riste simulando um ângulo de quase noventa graus acompanhados dos demais dedos flexionados amparam um rosto pequeno, bem recortado, de lábios finos, cenho marcado, nariz parelho e olhos puídos de vida. Um rosto conhecido e, por muitos, admirado. Um rosto agradável e delicado. Mas feito esfinge, que espanta pela imponência e intimida pelo mistério. Um rosto que, agora, aparece, assim, como estampa. Numa capa de livro. Permeado por um fundo distante de luz bem gris. Tendo logo abaixo a identificação: Rubens Ricupero. E mais abaixo ainda a verdadeira intenção: memórias.

Quem, por alguma razão, ignorar o rosto, a identificação e a insofismável relevância da intenção, vai tomar o grosso volume encerrado em mais de setecentas páginas e iniciar decifrar, namorar, perfilar.

Vindo-o ao dorso, vai perceber a quarta capa. Uma capa dividida em mensagens. Uma na ressunta e outra nas costas de uma silhueta.

Mirando a ressunta, o leitor então ignaro vai descobrir se tratar de alguém que foi Ministro da Fazenda, protagonista do Plano Real, alto funcionário do estado brasileiro, diplomata, embaixador, responsável em muitas áreas e partes do mundo, alto funcionário de burocracias internacionais, descendente de imigrantes, oriundo do bairro permanentemente pobre do Brás e crescido na atmosfera operária da cidade de São Paulo dos anos de 1930.

Apreciando com calma a silhueta, o leitor vai perceber um homem de boa idade, cabelos restantes ruçados, meio-calvo, mas puro, traje fino e austero, mão esquerda escondida à frente do corpo, mão direita à mostra e tranquila e pé esquerdo fixado no chão dando o impulso e o movimento naturais à perna e ao pé direitos no caminhar. Diante de si, alameda. Plantas e árvores. E, sobre elas, quem sabe, bichos e pássaros a conversar.

Símbolos. Muitos símbolos. Símbolos que convidam qualquer leitor a adentrar o jardim secreto da vida completa do diplomata, embaixador, Ministro de Estado e Subsecretário-Geral das Nações Unidas Rubens Ricupero, doravante, Ricupero.

Caso, por alguma razão, ainda se hesite em adentrar, restará abrir as outras capas para firmar convicção.

Na segunda – também tida por "orelha", que alonga a primeira com o rosto do autor –, o leitor vai se deparar com um excerto assinado pela afamada jornalista Maria Clara R. M. do Prado que aduz que "Itamar chamava [Ricupero] de 'Apóstolo do Real', por passar bom tempo a peregrinar pelo país, buscando adesões à causa da estabilidade".

Na outra, a terceira capa – "orelha" que antecede a capa dorsal com a silhueta do homem –, ele vai apreender que a vida de Ricupero remonta ao

Estado Novo de Getúlio Vargas, espraia-se anônima pelos anos da Segunda Guerra Mundial e imediatamente depois, torna-se pública a partir de 1958-1961 quando ingressa no Instituto Rio Branco, depois segue ao Itamaraty e, desde então, passa à condição de progressivamente notória e digna de reconhecimento e nota como testemunho vivo dos mais marcantes e relevantes momentos do Brasil e do mundo, da presidência Jânio Quadros à terceira presidência Lula da Silva, da revolução cubana aos constrangimentos planetários da pandemia de Covid-19, da crise dos mísseis à crise da iminência de um segundo mandato presidencial de Donald J. Trump nos Estados Unidos, da crise brasileira da renúncia de agosto de 1961 à crise brasileira dos desgostos de 2018-2022, da esperança da Nova República ao seu vacilar anos depois.

Feito assim, explorando todas as capas, o leitor vai sucumbir arrebatado pelo desejo de querer, agora, saber mais e mais e muito mais. Pois vendo assim, ele já percebeu ser impossível ignorar a presença daquele rosto, a relevância de sua identificação e a importância de sua intenção: memórias.

Não tem jeito.

Ele, agora, sabe que vai ter que entrar de verdade no livro.

Mas são mais de setecentas páginas. São 712, para ser exato. E talvez se hesite em começar.

Se isso ocorrer, o seu recurso inicial vai ser folhear. Folhear até superar a indecisão e a preguiça. Folhear para, de fato, começar.

Assim, então, agora, avante: folhear.

Seguindo assim, depois da capa, da contracapa e das folhas de rosto após a capa, o indeciso leitor vai encontrar uma singela dedicação/dedicatória, onde se lê "À minha mãe, Assumpta Jovine. Seu amor à vida e curiosidade pelos outros, o prazer com que contava e escrevia as histórias preservadas em sua prodigiosa memória, estão na origem deste livro que, comovidamente, dedico à sua lembrança" (Ricupero, 2024, p. 5).

Lendo e relendo apenas essa dedicação/dedicatória, ele, o leitor, vai parar, pensar, ler de novo, meditar e concluir: *sim, vale a pena avançar*.

E avançando ele vai notar que a obra tem fotos. Muitas fotos. E, como qualquer ser humano revestido de anonimato e segredo, com ou sem o seu anel de Giges, ele vai dar uma de *voyeur*. E vai querer ver todas as fotos por primeiro.

Avante, então, às fotos.

A primeira aparece depois da dedicação/dedicatória e do sumário e antes do primeiro texto e apresenta homens joviais. Homens elegantes. Homens em terno, casaca e gravata. Homens diante de um bonde da *São Paulo Tramway,*

Light and Power Company – antiga Light, empresa de geração e distribuição de energia elétrica e transporte público no Brasil de antanho. Numa ambiência tipo vitoriana. Quase em moldura. Claramente *Belle Époque*. Seguramente *fin de siècle*. Com uma descrição, abaixo, para a precisão: "Pietro Jovine, avô materno de Rubens Ricupero" (Ricupero, 2024, p. 10).

Seguindo o folheio e a perquirição por mais sensação nas fotos – quem sabe, em leitura dinâmica, com o polegar e o indicador direitos movendo as páginas bem rápido e os seus congêneres da mão esquerda as contendo –, as passagens com textos e notas vão fincado todas para trás. Procura-se, agora, maiores impressões. Impressões visuais. Fotos. A vida congelada num *flash*. E as fotos – umas com *flash*, outras sem – vão surgindo. São todas antigas. Umas, muito antigas. Históricas. Coisas de família. Relíquias. Verdadeiras preciosidades em si. Viagem no tempo. Reencontros com sentidos. Tempo e sentidos que, claramente, não existem mais. E segue-se, assim, folheando, saboreando, pensando e, sim, um pouco xeretando até que se chega à foto da página 47, onde tem-se um choque.

Para-se. Respira-se. Olha de novo.

Contempla.

Segue-se no choque.

Paralisante, paralisado, prende-se o ar.

Inspira-se e expira-se, fortemente, novamente.

Revê-se a foto. Novo choque.

Volta-se a olhar.

Vê-se uma mulher esguia. Em pose de estúdio. Sentada à moda antiga. Com delicadeza e elegância sem par. Pernas finas, entrecruzadas e bem colocadas. Colares discretos – um curto, outro mais longo. Todos os dois envolvendo o pescoço, e um avançando até o peito. Como convenção. Algo tipo um livro apoiado sobre colo. Mãos de dedos finos adentrados pelo livro. Um par de olhos bem lançados que adornam o rosto. Um olhar penetrante. Incandescente, mas sem expressão. Por conta disso, difícil de decifrar. Chocante por isso. Marcante por razão similar. Mas também chocante e marcante por parecer familiar. Próximo. Humano, demasiado humano.

Novamente, para-se. Respira-se fundo mais uma vez. Olha de novo.

Sai-se dos olhos. Sai-se da foto. Mira-se ao redor. Até ocorrer, pela primeira vez, de se ler a legenda. E se lê e vê: "Assumpta Jovine, em foto de estúdio. São Paulo, 1931. Fotógrafo não identificado. Acervo do autor" (Ricupero, 2024, p. 47).

Para-se tudo. Pensa-se. Contempla-se o vazio e confidencia-se em silêncio uma vacilação contida numa locução: *será?*

Fecha-se o livro e vai-se conferir. Confere-se. *Meu Deus, é, são!*

Chega-se à compreensão.

Os olhos de Assumpta Jovine seguem vivos nos olhos de Rubens Ricupero.

E, com isso, pensa-se, medita-se, suspeita-se e conclui-se que esse livro não é bem só um livro. Mas, antes, uma encarnação. A encarnação dos legados de toda uma família alimentada pela chama viva desse olhar. O olhar – que tanto comove – de Assumpta Jovine vivo – agora, sabe-se – no olhar de Rubens Ricupero.

Pronto. O livro vai ser lido. Já se sabe. Precisa ser lido. Também se quer. Virou decisão.

Mas segue-se o folheio. Querendo mais fotos. E elas vêm.

À página 50 se encontra a próxima, onde se vê um menino. Um menino bem menino. Sorriso fácil, alegre e matreiro. Feito menino. Olhar interessado. Trajando marinheiro. Vestindo jaquetão. Farto em adereços e preenchido em botão. Não precisa nem ler a legenda para se saber da identificação. Mesmo assim, lê-se e vê-se "Rubens Ricupero com 7 anos e meio, São Paulo, 1944" (Ricupero, 2024, p. 50).

Para-se novamente. Precisa-se, por instantes, mais uma vez, meditar. Fecha-se o livro. Vira-o ao dorso. Revê-se a silhueta das costas do homem já crescido, já vivido e bem formado. Retorna-se à foto do menino. Destaca-se na legenda: "*São Paulo, 1944*" (Ricupero, 2024, p. 50). Volta-se a meditar e a conjecturar. Oitenta anos exatos separam um do outro. O menino da silhueta. Pensamentos ao vento. *O que a vida fez desse menino?*

Volta-se ao folheio.

Página atrás de página. Foto depois de foto. Responde-se um pouco a indagação. Vê-se logo e rápido a transformação. O movimento. A história viva quase ao alcance das mãos. O menino de 1944 virando moço, homem.

Lê-se, nesse entremeio, às rápidas e quase sem querer, "Guimarães Rosa, examinador de cultura"; "Amizades inesquecíveis: Maria Werneck, João Cabral, Clarice Lispector, padre Júlio Vitte"; "A perseguição do Golpe de 1964"; "Tuni e Wladmir Murtinho: a vida como obra de arte"; "O dia em que jantei com Frank Sinatra" (Ricupero, 2024, Sumário).

Segue-se o escrutínio das fotos.

Vê-se Ricupero, quase adulto, nas Arcadas da Faculdade de Direito em São Paulo e, depois, já adulto, no majestoso palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro. Fotos e mais fotos e a sua fisionomia vai mudando. O tempo vai passando. Até se chegar às fotos da página 187. Outro quase choque. Só quase.

Nessa página 187 têm-se fotos. Vê-se as quatro. Vê-se de novo. Procura-se a palavra. E encontra-se. *Graça*. Quanta graça. É Marisa. Feita em sorriso. Outra palavra. *Candura*. Quanta candura.

É o seu casamento, diz a descrição.

"Casamento de Marisa e Rubens Ricupero, cerimônia civil e religiosa. São Paulo, dias 1 e 2 de setembro de 1961" (Ricupero, 2024, p. 187).

Segue-se a viagem em fotos. Mais fotos e mais fotos. Até se chegar a um momento, "Instantâneos de alegria" (Ricupero, 2024, p. 686), feito só de fotos. Onde se vê Marisa e Ricupero "posando, flanando, rindo e até dançando" (Ricupero, 2024, p. 687). Sensacional. E surge aqui uma pergunta: não seria o caso de Marisa e Ricupero fazerem também um livro só de fotos? Não restam dúvidas que eles muitas outras fotos têm. E não restam dúvidas de que todos vão gostar. Pergunta. Singela pergunta.

Avante.

Agora, ler.

Fecha-se o livro. Volta-se à capa. Mira-se Ricupero. Sabe-se ser ele na foto da capa. Mas, vendo direito, agora, parece, que mudou. Quem sabe, moveu-se. Talvez sim. Talvez não. Impressão. Coisas da imaginação. Quem sabe, uma elucubração para retardar o início da leitura.

Avante sobre o texto.

Vai-se ao Sumário. Lê-se "11 A memória dos pobres", "31 Brás, Bexiga e Barra Funda", "51..." (Ricupero, 2024).

Para-se.

Para-se de novo, vê-se melhor e nota-se que os capítulos não são capítulos, mas, antes, entradas, chamadas, tomadas. Feito um roteiro. Tipo um filme. Não existe, assim, entre eles, a costumeira sequência marcialmente hierarquizada da numeração. À esquerda – e não à direita – vão os números de página. E, logo a seguir, as chamadas/títulos/entradas.

Alguém vai dizer não ser novidade. E, dizendo assim, vai ter razão. Mas, nesse tipo de livro – livro sério e de alguém sério –, trata-se de trato de estilo. Novação. Quase subversão. E, só por isso, merece, aqui, marcação. E, quem sabe, uma pergunta em forma de sugestão.

Quem, entre os grandes – Carlos (Cacá) Diegues, talvez, na falta do Glauber Rocha, do Eduardo Coutinho e do Nelson Pereira dos Santos – poderia, por favor, enviar esse livro, *Memórias*, de Ricupero, ao querido e notável Silvio Tendler com um bilhete, escrito à mão, com o dizer:

Querido e notável Silvio Tendler,
aqui tens em mãos o livro "Memórias", de autoria de Rubens Ricupero. Um livro – como todos sabem – de um brasileiro notável. Que retraça, agora, a sua longa e rica vida. Uma vida de cinema. Você vai ver. Que precisa virar logo filme. E ninguém melhor que Você, Silvio Tendler, para fazer. Medite. Por favor. Medite. E, por favor, aceite. Faça.
Consulte-me se quiser. Tem muita gente para apoiar.
Com o apreço de sempre,
Alguém entre os grandes.

Feita a sugestão.
Adeus ao Sumário.
Chegou a hora. Dá-se a largada. Toma-se o livro. E vai.

O leitor que, no começo, tudo ignorava, agora, não ignora mais. Tanto que, como se viu, agora, até dá sugestão. Está entusiasmado. Vai ler o livro. E rápido. Quer, logo, saber mais. Joga-se.

De capa a capa, assim, avalia e percebe, então, possível ler tudo – as 712 páginas, mais as quatro capas – em dois ou três dias. Pode-se fazer assim. O texto flui. Tem qualidade. Profundidade. Fazendo a curiosidade aumentar. Tem muitas histórias, lembranças, memórias. O que aguça o desejo de avançar. Pode-se, sim, ler tudo bem rápido assim.

E, fazendo-se assim, vai-se se descobrir que Ricupero nasceu no 1º de março de 1937. Descende dos avós italianos Pietro e Cristina Jovine com Pasquale Ricupero e Mariangela Gesini, que, em 1895, migraram para o Brasil, a bordo do vapor Rio Grande e do vapor Maranhão, chegaram em São Paulo, instalaram-se no bairro do Brás, deram à luz Assumpta Jovine, em 1907, e a João Ricupero, em 1908, que, adiante, encontraram-se e se casaram e trouxeram à luz, além de Ricupero, em 1937, Romeu, em 1942 e Renê, em 1945. Mesmo lendo-se tudo rápido assim, vai-se sentir e notar a dureza da infância de Ricupero. Ler-se-á como ênfase quase palpável que "Éramos todos muito pobres, uns mais que outros" (Ricupero, 2024, p. 39). Fixar-se-á, inicialmente, tudo e todos à rua Claudino Pinto. Tudo e todos no bairro do Brás. Mas vai também se apreender a aplicação dos pais de Ricupero em oferecer a melhor educação possível aos filhos. Seguindo-se, vai-se, assim, saber que, por isso, no terceiro ano do primário, Ricupero foi transferido da escola pública para estudar com os irmãos maristas, no Colégio Nossa Senhora do Carmo, em 1947 e, em 1951, migraria para o Mackenzie. Notar-se-á, também, que, a partir de 1954, aos seus 17 anos, ele seria acometido pelo mal-estar das definições, escolhas e dilemas iniciais da vida. Perceber-se-á que esse mal-estar o conduziu

a profunda depressão, variadas decisões e numerosas idas e vindas. Até, por fim, decidir-se pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Decepcionar-se, quase instantaneamente, com ela. Ser convencido a prestar o concurso de acesso ao Instituto Rio Branco. Ter êxito em 1958 – ingressando em primeira colocação sob o escrutínio de Guimarães Rosa, examinador de cultura e celebrado autor de *Grande Sertão: Veredas*. Mudar-se para o Rio de Janeiro em 1959. Cursar o Instituto. Integrar o Itamaraty. Voluntariar-se a servir em Brasília. Seguir para lá em 1961. Desbravar a nova capital. Conviver com os maiorais da política nacional. Apender com eles. Apreender suas virtudes e observar seus vícios. Amargar – pessoalmente – o impacto duradouro da renúncia do presidente Jânio Quadros. Interagir com os lendários Afonso Arinos e San Tiago Dantas. Aprender os meandros do ofício diplomático com João Augusto de Araújo Castro, Mario Gibson Barboza, Ramiro Saraiva Guerreiro e tantos outros. Iniciar as suas funções exteriores na embaixada brasileira em Viena em 1963. Ser movido para Buenos Aires de 1966 a 1969. Adiante para Quito de 1969 a 1971. Voltando a Brasília de 1971 a 1974. Partir para Washington de 1974 a 1977. Retornar, novamente, a Brasília de 1977 a 1987, para, agora, ser chefe da prestigiosa Divisão da América Meridional II do Itamaraty até 1984. Virar assessor diplomático do candidato Tancredo de Almeida Neves. Inaugurar – na embarcação dos vencedores – a Nova República em 1985. Organizar e participar do *momentum* presidencial de Tancredo de Almeida Neves – quando e onde o Brasil mostrou-se novo, vivaz e frequentável ao mundo em janeiro-fevereiro de 1985. Ser assessor especial da presidência José Sarney. Seguir para Genebra, em 1987, como embaixador. Ser movido para os Estados Unidos, como embaixador do Brasil em Washington, em 1991. Retornar ao Brasil, em 1993, para inaugurar o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Virar Ministro da Fazenda, guardião e "apóstolo" do Plano Real em 1994. Voltar a ser embaixador do Brasil no exterior, agora, em Roma, em 1995. Receber um convite pessoal do elegante, determinado e inesquecível secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, para dirigir a UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Aceitar. Aposentar-se do Itamaraty, em dezembro de 1995, aos 58 anos. Tornar-se alto funcionário das Nações Unidas, secretário-geral da UNCTAD. Ficar por lá – baseado em Genebra e girando, girando o mundo – por quase dez anos. Atuar mundialmente com o saudoso determinado secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Aposentar-se, pela segunda vez, agora da ONU, em 2004. Regressar ao Brasil, agora pra ficar, em 2004-2005. Tentar, em vão, reencontrar a São Paulo de sua infância, da rua Claudino Pinto, à Barão de Itapetininga, à várzea do Glicério, da antiga praça da República

ao marcante bairro do Brás. Renascer profissionalmente como Diretor da prestigiosa Faculdade de Economia e Relações Internacionais da FAAP. Reencarnar na Pauliceia como morador do discreto bairro de Higienópolis. Rever amigos. Voltar a congraçar-se com eles – Fábio Konder Comparato à dianteira. Renovar situações. Vivenciar o retrocesso lento, gradual, seguro e catastrófico da realidade política, econômica e social brasileira, do Mensalão ao Petrolão. Testemunhar a inequívoca frustração, desde a estreia, da presidência Dilma Rousseff. Observar as tormentas de junho de 2013. Anotar a agonia do *impeachment* de 2016. Participar da ofensiva contra o mal maior em 2018. E auxiliar na recomposição do mal menor a partir de 2022.

Ufa.

Chega-se, assim, rápido, ao fim.

Resume-se assim.

Mas nesse assim, claramente, não vai tudo. Sabe-se que não. E sabe-se mais. Sabe-se que lendo tudo rápido assim corre-se o risco de se confundir, passar mal ou até se entorpecer.

Resta-se, então, por tudo isso, ter-se mais calma. Fechar o livro. Respirar fundo. Voltar ao começo. Sem pressa. Apenas com o desejo genuíno de se deleitar. Agora, já se está inteiramente familiarizado. Sabe-se muito. Sabe-se bem. Sabe-se tudo do que se trata.

O leitor, outrora, ignaro, agora, não existe mais. Ele é outra pessoa. Outro leitor. E, quem sabe, até mais orgulhoso de ser, como Ricupero, brasileiro.

Por ser bem assim, uma vez mais, avante. Respira-se fundo. Volta-se à capa. Mira-se, novamente, a estampa. Fita-se, mais uma vez, a sua feição. Sabe-se ser Ricupero. Sobre quem, agora, confidencia-se em silêncio: Quantas vidas! Vidas importantes! Vidas paralelas!

Volta-se ao livro. Quer-se recomeçar. Está-se na capa. Move-se, novamente, o olhar sobre ela. Para-se. Sente-se arrepios. Algo mudou. Não, não. Não era impressão. Algo mudou.

Ricupero, na foto estática da capa, sim, se moveu e moveu-se. No mínimo, sorriu. Seus olhos dizem. Feito Borges. "Si, soy yo, soy Borges". Seus lábios sugerem. Como Neruda. Sim, foi verdade. "Confesso que vivi". E foi verdade que o que viveu por que, ao fim das contas, tem verdade Calderón, "la vida es sueño, y los sueños, sueños son".

Avante.

Agora, ler. Ler de novo. Rever.

Volta-se ao começo. À dedicatória, à dedicação.

"À minha mãe, Assumpta Jovine".

E vai-se em frente. Mais uma vez. De capa a capa. Setecentas e doze páginas, mais as quatro capas. Mas, agora, com um bom guia. Uma certeza

e uma convicção. A certeza e a convicção de que Ricupero, muito além de diplomata, embaixador, alto funcionário, Ministro de Estado, parece ser, acima de tudo, a sua família, os seus amigos e a sua devoção.

Com isso em mente assim, retorna-se ao texto.

E, desse modo, avançando, apreende-se e, agora, fixa-se que, nascido em 1º de março de 1937, Ricupero foi batizado *in extremis*, na Igreja Bom Jesus do Brás, no 19 de março, dia de São José, sob a condução de sua *nonna* e madrinha, Mariangela. Temia-se pela sua morte prematura. Ricupero não morreu. Viveu – vive. [*Nota-se, gosta-se, louva-se e se vê. Vida longa, Ricupero*]. E, tão logo consciente, tomou São José e a fé cristã por sacerdócio e vocação reconhecendo, logo mais, que "Meu ideal de vida é encarnar o Cristo em minha família e atividades profissionais; é viver o Evangelho em todas as situações; é construir o Reino de Deus e servir sua Igreja" (Ricupero, 2024, p. 229). Graças, quem sabe, à presença da mãe, das avós e tias. Mas também aos irmãos maristas, no Colégio do Carmo, e, depois, aos confrades do Mackenzie, e, por que não, aos amigos do Dom Vital.

Avançando, o leitor agora integralmente compenetrado, vai aprendendo que essa fé permitiu a Ricupero, desde cedo, desenvolver seus traços de caráter, seu senso de compromisso, disciplina, perseverança, persistência, responsabilidade. Tudo isso muito jovem, menino. Ainda em 1940. E, como consequência, ainda menino, esse menino aferrou-se à leitura, ao mundo dos livros, à cultura.

Seu tio Ignácio Giovine – intelectual e comunista, protagonista do movimento conhecido por Intentona de 1935 – teve muita participação em tudo nisso. "Foi a primeira pessoa que encarnou a meus olhos o ideal da busca da cultura por meio do estudo como autodidata, da autossuperação a fim de atingir do aprimoramento moral" (Ricupero, 2024, p. 57). Dona Guilhermina – que ensinou Ricupero a ler –, o professor Dante Moreira Leite no curso científico e o professor Nilo Scalzo, de português e literatura, adiante, também.

Monteiro Lobato, claro, não dá para esquecer.

Benjamin Franklin também não.

Ricupero leu bem novo a *Autobiografia de Benjamin Franklin*. Que bateu fundo, marcou e ficou. Como também bateu, marcou e ficou o ano de 1947. As férias no Rio. Na casa dos tios. No Grajaú. Quanta lembrança.

Segue-se lendo e se apreende o seu retorno a São Paulo. Seu adentrar nos anos de 1950. Suas crises de transição de menino a adulto. Suas escolhas. Suas decisões. Escolhas e decisões em momentos de indeterminações que "ninguém sabe se vai ser feliz, se encontrará amor, se será capaz de escolher o trabalho que lhe dará sustento e alegria" (Ricupero, 2024, p. 83). Sua passagem do

colegial ao ensino superior. O pré-vestibular. O seu abandono do cursinho da Politécnica. A sua convicção de que não seria engenheiro. O seu desengano no teste vocacional da doutora Aniela Ginsberg. O seu ingressar – desiludir-se e abandonar – nos cursos de Letras, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da USP. O seu seguir, sem nenhum entusiasmo, o curso de Direito do Largo de São Francisco também na USP. Até – por Deus – o seu começar a encontrar rumo.

Primeiro com os colegas – depois amigos da vida inteira – Celso Lafer e Fábio Konder Comparato. Depois com Raduan Nassar e José Celso Martinez Corrêa. Adiante, frequentando a Congregação Mariana, liderada pelo padre Luigi Gargione – abrasileirado Luis. Conseguinte, na visitação às favelas nascentes em São Paulo daquele então meados de 1950. Concomitante, na adesão não à politizada Juventude Universitária Católica (JUC), mas, juntamente com seu já amigo Fábio Konder Comparato, à Conferência Vicentina São Basílio Magno, dos estudantes das Arcadas, voltada ao trabalho com famílias pobres. Nesse entremeio, na visão da bela visão: Marisa, amor-ágape, amor da vida inteira. Adiante, no topar Arrhenius Fábio Machado de Freitas, que o convenceu a prestar o concurso de acesso ao Instituto Rio Branco.

Continua-se lendo. O livro, agora, virou, literalmente, uma aventura e os seus movimentos cativam e entusiasmam mais e mais.

O ano era 1958. O seu regresso ao Rio. O seu êxito no concurso. A aprovação em primeira colocação. Guimarães Rosa, examinador de Cultura. De resto, vão impressões.

Avançando, avançando.

O ano era 1959. Ricupero no Rio. Estudando no Instituto Rio Branco. Mas, no geral, sozinho e só. Frequentava seus tios. Cujos nomes, sabe-se agora: Ida e Trajano. Os mesmos de 1947. Mas, agora, morando na Ilha do Governador. Ricupero vai lá. Gosta de ir. Até passar, também, a frequentar o Centro Dom Vital – um quase congênere carioca da ambiência da Congregação Mariana e da Conferência Vicentina de São Paulo –, um recanto de adoração e fé. E, claro, afinidades eletivas. Onde as almas se encontram. E onde Ricupero encontra – ou é encontrado – Antonio Carlos Villaça e Rui Octavio Domingues.

Continua-se lendo – relendo – e depreende-se que, anos depois, o primeiro, Antonio Carlos Villaça, antigo frade dominicano, já conhecido e afamado em 1959, rememoraria o momento do encontro com Ricupero dizendo que "[n] uma tarde, em 1959, estava eu no Centro Dom Vital [...], quando apareceu um rapaz muito claro, cara de anjo, e me disse que desejava frequentar o Dom Vital. Chamava-se Rubens Ricupero. Parecia uma figura de Giotto ou de Fra Angelico. Tão puro. Tão inteligente" (*apud* Ricupero, 2024, p. 139).

Seguindo a leitura, logo vem o depoimento do outro, Rui Octavio Domingues, que iria reportar que "entre as amizades mais preciosas que fiz, na época em que frequentava o Centro Dom Vital, estava um rapaz paulista, o Rubens Ricupero, que me impressionava não só pela inteligência, pela conversação repleta de informações de uma grande variedade. [...] uma grande e bela e comovente pureza de alma, e me edificava a mim, que era mais velho, ver o seu exemplo de católico de comunhão diária" (*apud* Ricupero, 2024, p. 143).

Seguindo o relato, nota-se que tudo parecia seguir muito bem. Ricupero parecia refeito no Rio de Janeiro. Instituto Rio Branco. Familiares. Novos amigos. Muita devoção. Fé. Deus. Mas faltava algo. Um elo, talvez, perdido. Sua outra parte. Quem sabe, a sua alma gêmea. Que a amiga Mirthes, desde São Paulo, daria jeito de reparar, reatando o contato de Ricupero com Marisa. Aquela menina, moça de meias soquete, da Congregação Mariana, do padre Luigi Gargione e das incursões pelas favelas de São Paulo. Aquela que Ricupero sempre carregou, em espírito e memória, consigo e jamais esqueceu.

Tudo parece ter sido rápido e ter sido bom.

Mirthes, anjo em anunciação.

Lê-se que o reencontro físico de Ricupero e Marisa se deu em São Paulo. No 26 de março de 1959. Uma Quinta-feira Santa. No Mosteiro de São Bento. Depois da missa. Marisa e Ricupero. Conversações, declarações, confissões, decisões. Virando, agora, testamento: "Foi minha primeira e única namorada e fui também o primeiro e único para ela" (Ricupero, 2024, p. 133).

Emoção. Comoção. Mas não se para. Segue-se lendo.

E lê-se que Ricupero, 1959-1961, seguia no Rio. Completaria seu curso no Instituto Rio Branco. Seguiria seu êxito. Seria o orador da sua turma. Veria, de perto, a exaustão da presidência Juscelino Kubitschek. Notaria a ascensão de Jânio Quadros. Perceberia que ser diplomata não eram bem rosas. Notaria que gente, diplomata, jovem, tipo João Augusto de Araújo Castro, Paulo Nogueira Batista, Ovídio Melo e Ítalo Zappa, buscava meios de "conspirar". Fazer diferente. Inovar. Fazer o melhor. Pois, ao que tudo indicava, o Brasil vibrava e dançava – vivendo em Bossa Nova – e o Itamaraty parecia querer vibrar sem saber dançar.

Segue-se a leitura. Lê-se em choque: "Ganhava-se uma miséria naquele tempo" (Ricupero, 2024, p. 162). Lê-se a seguir: a saída foi ir para Brasília. Ir desbravar. Pagava-se melhor. E Ricupero precisava. Queria se casar.

Decisão tomada. Malas fechadas. Ricupero chegou em Brasília no 10 de março de 1961. Nove dias depois de seu aniversário de 24 anos e mês e meio depois da posse de Jânio Quadros, o presidente pantaneiro que gostava de inovar no uso do português. Chegou e foi compor, com quatro ou cinco

diplomatas, a subchefia de Gabinete do Ministro de Estado. Desde o Rio de Janeiro, Ricupero já vinha lotado na prestigiosa Divisão Política (DPO) do Itamaraty. Agora, em Brasília, as suas responsabilidades iriam aumentar.

O chanceler, 1961, lembram-se todos, era Afonso Arinos. Antigo senador. Que, sobre os assuntos do Itamaraty, despachava desde o Rio.

Os eminentes diplomatas eram muitos. Todos ancorados nas tradições do Rio da Prata ou nas novas instituições multilaterais da ONU. Passado e futuro. Permanência e ruptura. Continuação e construção. Colunas da diplomacia brasileira desde o Barão. Que era, assim, notavelmente praticada pelos *hors concours*, João Augusto de Araújo Castro, Mario Gibson Barboza, Vasco Leitão da Cunha, Roberto Campos, Edmundo Barbosa da Silva, Miguel Ozório de Almeida e tantos outros.

Segue-se a leitura. Agora densa. Anota-se 1961. Tudo ia bem. O mês era agosto. Ricupero, em Brasília, apreciava o serviço. Era assessor para relações do Itamaraty com o Congresso. Possuía um gabinete. Dava expediente no edifício anexo da Câmara dos Deputados. Tinha marcado o casamento, em São Paulo, com ela, só ela, Marisa. Seria para setembro. Seguia feliz. Marisa também. O presidente Jânio Quadros abusava. Recebia e condecorava Che Guevara. Era agosto. Mês de angústia. Lembrava-se Vargas. Getúlio Vargas. O dia era 19. Ricupero viu o Che, falou com ele e, quem sabe, até gostou dele. O Che. Mas no Rio, Carlos Lacerda, governador da Guanabara, não. Não mesmo. E, como protesto, entregou as chaves da cidade para um líder simbólico da oposição ao regime de Havana e ao Che. A tensão era grande. Vivia-se a Guerra Fria. O Muro em Berlim já se erguia. A revolução cubana era um fato. Os norte-americanos já tinham se comprometido na Coreia. Os europeus se recuperavam. Viviam os seus anos gloriosos. Na França, o general de Gaulle retornara. Voltara em 1958. Refundara a república. A Quinta República. Mas perdera a colônia. Argélia, nunca mais. Os africanos em polvorosa. Na África do Sul, o *apartheid*. No Senegal, toda a graça de Léopold Sédar Senghor. Noutras partes, as imagens penetrantes de Aimé Césaire. No Brasil, era Jânio Quadros. "Presidente vassourinha". Histriônico. O homem dos bilhetinhos. Ricupero via tudo. *Testemunha ocular da História*. Mesmo sem trabalhar para o *Repórter Esso*. Vivia ali bem perto. Brasília. Boatos cresciam. Conspiração também. Coisas de Brasília. Coisas do Rio. Coisas do poder. Carlos Lacerda, desde o Rio, dizia que Jânio Quadros iria asfixiar o Legislativo dando um golpe na Constituição. Aquela. Depois do Estado Novo. Em vigência desde 1946. Deputados acreditaram. Senadores também. A tensão crescia. E Ricupero observava. Anotava também. Até que chegou o dia. Vinte e cinco de agosto.

O ano ainda era 1961. Ricupero almoçava em casa de Armando Braga Ruy Barbosa. Diplomata mais antigo, mais vivido e de muito valor. Beirava às 13 horas. Toca o telefone. Era para Ricupero. Do outro lado, Arrhenius. Aquele Arrhenius, goiano, amigo, confrade, irmão desde as Arcadas e desde São Paulo. Mas, agora, diplomata desde o Rio. A conversação foi bem franca. [Ricupero] "Você está sentado? Não? Então senta porque a notícia é de derrubar qualquer um! O presidente renunciou, ministros militares formaram uma junta de governo, há rumores de grupos que se armam para resistir" (Ricupero, 2024, p. 178).

Adeus, refeição. Correr ao Congresso. Ricupero vai. Vai correndo. Era a sua função. Jornalistas à espera. Curiosos também. Ricupero adentra. Presencia Almino. Almino Affonso. Colega e conhecido também desde as Arcadas do Largo São Francisco. Agora Deputado Federal pelo estado do Amazonas. Almino Affonso toma a palavra. Experimentado, brada ser golpe. Golpe sobre Jânio Quadros. Golpe sobre a nação. Ainda de muito não se sabia. Ricupero sempre lá. No Congresso. Atento. Vê o Ministro da Justiça chegar. Vê-o, às rápidas, passar. Vê-o feito um raio. Destinação: gabinete do presidente do Congresso. Destinatário: senador Auro de Moura Andrade. As conversas refluíam. Ricupero tudo delas retraía. Soube que o Ministro trazia cartas de Jânio Quadros. Seguramente as cartas com a sua resignação. Eram duas. Uma curta. Com – quem sabe – *vou partir*. Outra longa. Com a declinação.

Eram 15 horas. Horário de Brasília. Ricupero lá. Sem arredar pé. Moura Andrade convoca os congressistas. Chama-os para sessão extraordinária. Marca-a para 16h30. Afonso Arinos – chanceler, mas também senador – toma parte. Estava no Rio, no Itamaraty que permanecia lá, à beira mar. Mas quer/precisa influir em Brasília. Escreve uma mensagem. Quer fazê-la chegar aos seus pares. Os congressistas. Envia por telex. Alguém do Itamaraty em Brasília recebe. Manda multiplicar, envelopar e endereçar aos respectivos líderes do Congresso. Enquanto isso, Ricupero, no Congresso, aguarda. Mas já sabe que caberá a ele receber os envelopes, os respectivos destinatários – leia-se: congressistas – e entregar.

Servo bom e fiel, Ricupero vai, faz. Mas é bloqueado. Interditado. Impedido. Detido. O *Repórter Esso*, onipresente, noticia. Diz ao Brasil inteiro. Informa ser prisão. Diz ser Ricupero, diplomata, em Brasília, na prisão. Marisa, em São Paulo, escuta. Entende e desentende. Prefere não entender. Mas precisa. E, por isso, vive, de sua parte, a tensão, a apreensão, a aflição. *Que fazer?*

Ricupero, em Brasília, vai tranquilo. Findou-se a detenção. Mas o *Repórter Esso* não avisou. Seguia-se, então, a contrição. Era muita a confusão. Marisa em São Paulo. Ricupero em Brasília. Afonso Arinos no Rio. João Goulart, o

vice-presidente, do outro lado do mundo, na China Popular. Eis a estreia de Ricupero.

Sim: aventura. Quase coisas da imaginação. Um desavisado veria nisso tudo *reinações de narizinho*. Coisas de Lobato. Não parecem verdade. Ou quem sabe, coisa de Hergé. Tintim. *Aventuras de Tintim*. Mas, não. Era tudo verdade. Ricupero, Marisa e o Brasil.

Segue-se lendo.

Ricupero em Brasília. Marisa em São Paulo. Casamento marcado. Convites distribuídos. Convidados confirmados. O padre Luigi – por charme, Luis; aquele da Congregação Mariana, que viu o amor de Marisa e Ricupero, no primeiro encontro e olhar, nascer – mais que confirmado, convocado. A Igreja Nossa Senhora da Paz, na várzea do Glicério, quem sabe, já pronta. Vasta em ornamentos. Aguardando o bonito casal de noivos chegar. Toda preparada para logo os sacramentar.

A data ia marcada: 1 e 2 de setembro. Antevéspera, agosto, dias finais. Ricupero em Brasília. Marisa em São Paulo. Muita apreensão. Forte pressão. No Rio, cogitava-se, guerra civil. Noutras partes também. Tramava-se até mais. Cercar-se Brasília. O retorno das fardas. República dos militares. Demissão de funcionários. Quem sabe, até de Ricupero. Muita dúvida. Indecisão. Ricupero em Brasília. Marisa em São Paulo.

Casar-se agora ou não?

Ricupero hesitou.

Marisa resolveu: "agora ou nunca!" (Ricupero, 2024, p. 185).

Fim da hesitação: *agora*!

Para-se a leitura.

O nobre leitor, agora, muito interessado, precisa respirar.

Fecha-se o livro. Meditação. Medita-se.

Surge uma dúvida. Nada singela.

Continuar, assim, lendo ou retornar ao começo e tudo recomeçar para ampliar em sabor, aroma e sensação essa penetrante degustação?

Vai-se ler. Ou melhor, reler. Reler tudo. Mas agora ou depois?

Dissipa-se a dúvida. Agora. Avante.

E, ao avançar, o querido leitor vai encontrar, à página 188, uma foto que já se tinha visto. Uma foto, portanto, marcante e familiar. Mas que, agora, parece se renovar para marcar ainda mais.

Vê-se nela, na foto, o inconfundível San Tiago Dantas. Marca-se bem: página 188.

Lê-se na legenda que era dezembro de 1961. Lê-se também que foi feita em Buenos Aires.

Espanta a estampa do novo chanceler.

Malgrado mineiro – gentílico de gente costumeiramente sábia em esconder emoções –, ele, San Tiago Dantas, parece envelhecido, abatido, cansado. Logo atrás dele, Ricupero. Apreensivo. Observador. Admirando em silêncio o homem de quem diria: "Jamais encontrei, antes ou depois, alguém que se comparasse a San Tiago na formulação imediata, irretocável na espontaneidade, como se tivesse sido retrabalhada até à perfeição e, não, como contemplávamos deslumbrados, fruto de reação daquele instante" (Ricupero, 2024, p. 193). Observando, Ricupero, ainda em silêncio, nesse homem, San Tiago Dantas, uma "inteligência de terrível lucidez" (Ricupero, 2024, p. 195). E apreendendo dele cenários tenebrosos para o Brasil, compreendidos em percepções como "A Constituição sofreu abalo provavelmente irreparável, a não ser que todos disponham a jogar sinceramente o jogo parlamentarista" (*apud* Ricupero, 2024, p. 194).

Os meses seguiriam. Vai-se lendo. O ano era 1962. Ricupero e Marisa, casados, viviam juntos em Brasília. San Tiago Dantas – mais que chefe de Ricupero, agora, amigo dos dois, Marisa e Ricupero – causava impressão. "Derrotado por suas qualidades, não pelos defeitos" (Ricupero, 2024, p. 198), forjou aflição. Todos sentiram. Ricupero também. Era forte a desolação. Que, como saída e opção, levou Ricupero a aceitar o convite de Mario Gibson Barboza para servir em Viena. Mesmo que lá, na Áustria, ele viesse a se sentir muito longe daqui. O fato era que, aqui, Brasília não dava mais.

Pausa de leitura.

Continuação.

Agora em epopeias internacionais. Viena, Buenos Aires e Quito. Ricupero documenta e diz. Fica claro: foram experiências excepcionais. E, pelo visto, foram mesmo.

Lendo o texto e vendo as fotos, o leitor agora quase enfeitiçado vai notando a fisionomia de Marisa e de Ricupero conjuntamente mudar. Agradáveis, como sempre. Mas, agora, eles dois têm feições mais graves. Serão os filhos, as conjunturas, as perseguições, os novos amigos, as novas paisagens, as infinitas leituras, os concertos, as saudades do Rio, de São Paulo, do Brás, dos Jardins, da rua Oscar Freire de Marisa? Tudo junto?

Veja-se 1961. Veja-se 1963. Depois 1967, 1969, 1971.

Ricupero e Marisa são outros. Não mais meninos. Mudaram-se os tempos.

Para-se aqui. Lê-se uma vez, duas, três tudo que vai dito nas páginas 205 a 302.

Trata-se do relato sobre os amigos. Maria Werneck do Carmo, João Cabral de Melo Neto, Clarice Lispector, Maury Gurgel Valente, Tuni e Wladmir

Murtinho. Amigos. Poucas vezes o leitor vai encontrar – em escritos nacionais ou estrangeiros – tão clara demonstração de verdade, admiração e devoção a amizades como se vê nessas páginas. Páginas 205 a 302. Páginas de *Memórias*. Páginas de vida. Páginas vivas das memórias de vida de Marisa e Ricupero.

Emoção. Respiração. Agora, sim: volta-se ao livro. Que depois dessas páginas – as indizíveis, emotivas e intraduzíveis páginas 205 a 302 –, volta-se à política, ao Itamaraty, ao diplomata.

No exterior – Viena, Buenos Aires e Quito –, restou a Ricupero cuidar da cultura. Adeus, política. Adeus à Divisão Política do Itamaraty, onde, em 1961, para Ricupero, em Brasília, tudo começou. Adeus à influência. Adeus à onipresença. Agora, doravante, o setor de cultura. Não que esse setor, o da cultura, desimportasse. Mas, sob o prisma do novo regime, após 1964, seguir nele era quase punição. Punição àqueles que estiveram muito perto do sol tempos atrás. Punição ao ostracismo. Para ter-se em mente Ícaro. E, quem sabe, jamais desejar sonhar seus sonhos. Sonhos de Ícaro.

Tudo para se comprovar que, no Brasil, nunca se deve brincar nem subestimar os militares.

Conclusão brutal. Mas parece correta. E, pior, parece ser, no real, assim. Vai saber.

Segue-se a leitura e apreende-se que Ricupero voltou ao Brasil em 1971 e foi, novamente, designado para o setor de cultura. Mas, agora, o caldeirão com feitiço entornou. A sacola de maldades furou. E a cultura lhe sorriu. E sorriu da melhor forma: apresentando-lhe a África e o Brasil, o Brasil e a África, fluxo e refluxo, brasileiros e africanos.

Lê-se bem: o ano era 1971.

Antes teve maio de 1968. Mais atrás teve 1950-1960.

Nisso tudo, a problemática africana se acentuou. E os militares, no Brasil, perceberam. E quiseram interagir. Vivia-se o período Médici. Presidência de Emílio Garrastazu Médici. O chanceler era Mario Gibson Barboza. Decidiu-se, na presidência e no Itamaraty, pela aproximação. Brasil da África. África e Brasil. Notadamente pela cultura. Cultura da qual cuidava Ricupero. Preparou-se, então, a viagem. A viagem do chanceler. Encarregou-se Ricupero da preparação e condução. Visitou-se – visitaram, Ricupero, a delegação e o Ministro – Senegal, Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Camarões, Congo (Zaire), Togo, Daomé e Gabão.

Foi – pra ele, Ricupero – inesquecível.

Foi o início de seu vício pela África. Do seu apreço pela compreensão da problemática dos africanos na África e dos negros no Brasil. Da sua interação

profunda com Alberto da Costa e Silva. Outro amigo que o Itamaraty lhe deu. Outro espécime que enche de vida as suas memórias.

Depois de 1971, vieram 1972 e 1973. E, para Ricupero, mais cultura, mais África e mais Brasil. Agora na Bahia. Onde ele, Ricupero, seria plenamente feliz. Como inegavelmente feliz ele aparece na foto da página 338. Em nenhuma outra foto do livro o seu sorriso vai tão espontâneo, tão loquaz, tão cheio de Brasil. Um sorriso, seguramente, produzido pela sua interação com gente da qualidade cultural, moral e espiritual de Anthony Enahoro, Clarival do Prado Valladares, Vivaldo da Costa Lima, Ieda Pessoa, Pierre Verger. Pela sua tentativa primeva de se criar o Museu Afro-Brasileiro em Salvador. Pelos seus contatos com Emanoel Araújo, quem faria esse Museu, tempos depois – pela África, pela Bahia e pelo Brasil –, em São Paulo. Pela sua aproximação a Aloísio Magalhães e a tantos outros.

Reveja-se a linda foto à página 338. E avante. Segue-se a leitura.

Chega-se ao ano de 1974. Novos tempos. Presidência Geisel. Ernesto Geisel. Início da "*lenta, gradual e segura*". Ricupero vai movido, pela primeira vez, para os Estados Unidos, para Washington, para a embaixada brasileira naquela capital. A mesma embaixada onde um dia estiveram Joaquim Nabuco, Oliveira Lima, Domício da Gama. Agora, Ricupero. Que vai, para lá, cumprir as ordens do embaixador João Augusto de Araújo Castro.

Ricupero chega em Washington, com Marisa, no mês de maio daquele ano. Vai, como sina, novamente, responder pela cultura. Sempre com pouco ou pouquíssimo relevo. Mas sempre agindo e fazendo coisas. Lendo tudo e sobre tudo. Rememorando Benjamim Franklin e os *Founding Fathers*. Fazendo o que dá, o que pedem e o que pode. Até que dia 7 de dezembro de 1975 veio triste e forte para mudar tudo.

Fazia frio naquele dia em Washington. O outono anunciava o inverno. Passava-se do meio-dia. Recomeçava-se, após o almoço, o trabalho. Ricupero numa sala e o embaixador Araújo Castro em outra. Escuta-se um barulho. Parecia surdo. Ricupero percebe. Ensimesma-se. Pressente o mal. Mas não tem tempo de reação. Recebe de súbito a voz da secretária em chamado. Pedindo ajuda e querendo alguém para acudir. Ricupero atende. Corre lá para ver. Sobe rápido as escadas. Vai ver com a secretária. Mas não era ela. Era Araújo Castro. Morrendo. Fulminado por um infarto. Agonizando ao lado da mesa. Seu coração não aguentou. Deu a sua hora. Fim da partida. Adeus, embaixador. Adeus, Araújo Castro. De quem Ricupero diria com apreço, reconhecimento e valor que "ninguém no Itamaraty jamais chegou perto [...] na capacidade poderosa de formular política exterior original" (Ricupero, 2024, p. 347).

Essa partida de Araújo Castro, segue-se lendo e apreendendo do texto, desfalcou o serviço exterior brasileiro no pior momento. O momento da complexa transição da presidência Richard Nixon para a presidência Gerald Ford. Um desfalque que motivou a transferência de Ricupero do setor de cultura para o setor de política. Um, portanto, retorno. Até quem fim.

Outros tempos. Outro ar. Outra vida.

Que, segue-se lendo, não duraram tanto assim. Pois na primeira metade de 1977, Ricupero foi, novamente, movido ao Brasil. Agora, seguindo na área da política, para chefiar a prestigiosa Divisão da América Meridional II, participar da consagração do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e conviver com o notável embaixador João Hermes Pereira de Araújo – em seu entender, "modelo de linguagem e estilo", "paciência", "benignidade" e "realismo de longo prazo" adicionados a "retidão, cultura, equilíbrio, graça e beleza" (Ricupero, 2024, p. 365-369 *passim*).

Ainda era a presidência Geisel. Mas não tardaria a anistia nem a aceleração da abertura. Golbery tramava. Ricupero, no Brasil, voltava, assim, ao centro de gravidade das decisões num momento de ponto ótimo. O ponto ótimo da redemocratização.

Seguindo-se a leitura, vai-se notando que Ricupero fez e participou de muitas iniciativas nesse seu retorno ao Brasil. Tudo que – para quem, como o nosso nobre leitor, conhece o seu depois – parecia conduzir para 1985, a Nova República e ao *momentum* Tancredo de Almeida Neves. por isso, continua-se lendo e aguardando ele dizer muito sobre isso. Sobre 1985, a Nova República e o *momentum* presidencial de Tancredo de Almeida Neves. Quando se chega lá, recebe-se água fria. Lê-se um lacônico: "Não vou repetir o que saiu em livro de 450 páginas com o texto do diário, fotos e documentação" (Ricupero, 2024, p. 386).

Nesse instante, o leitor, agora, convertido em fã de Ricupero, não vai hesitar. Vai parar a leitura, fechar *Memórias* e começar a pesquisar do que se trata esse outro livro que Ricupero vem de mencionar. E sem muito procurar, vai logo achar. *Diário de Bordo: a viagem presidencial de Tancredo Neves* (São Paulo: Imprensa Oficial, 2010). E vai logo, também, perceber ser outro livro formidável. Feito, também, com intenção de memórias. Mas com formato diário. Quase *Verbatim*. Tudo bem. Guarda esse livro para ler depois. Logo em seguida. Agora, *Memórias*. Volta exatamente aonde parou. E segue. Segue a leitura e a apreciação. Mas sente, agora, algo curioso. As histórias que Ricupero começa a contar parecem todas frescas, visitadas, saber sabido. Como se alguém já lhe tivesse contado.

A proximidade de Ricupero com o presidente Sarney. A cumplicidade de Sarney com o jornalista Castelinho. A pacificação total da relação do Brasil com a Argentina. A Constituinte de 1986-1988. A acomodação dos militares. O "conter" Brizola, da parte dos militares.

Mas, não.

Surpreende-se, em seguida, com uma informação que não parece detalhe. Diz respeito à ida de Ricupero para Genebra em 1987. A sua primeira experiência como embaixador de uma Delegação do Brasil junto aos organismos da ONU. Onde se lê [...] "para Marisa e para mim, era a primeira vez que iríamos servir no exterior não como subordinados, e sim como os principais responsáveis pelo posto, cada um na sua esfera" (Ricupero, 2024, p. 400).

Nota-se: nada trivial. Por isso, atenção. E avante na leitura até se realizar que foi de Genebra que Ricupero viu Ulysses Guimarães sacramentar a Constituição, o povo ir às urnas para as presidenciais depois 1960, o momento Collor *versus* Lula com a vitória do primeiro, a formação do novo governo, a movimentação no Itamaraty, a indicação do novo chanceler, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Francisco Rezek, e, ao final, o convite irrecusável.

Suspense.

Segue-se o texto para ver o que conta Ricupero. E ele conta que, confirmado no cargo, o novo chanceler ligou para ele, Ricupero, em Genebra. Queria que ele, Ricupero, voltasse ao Brasil. E voltasse como secretário-geral do Itamaraty. Ao que Ricupero prontamente aceitou. Mas teve que voltar atrás. E por uma razão nada trivial. O fato-verdade que rememora que, desde o 1-2 de setembro de 1961, ele, Ricupero, não era mais um. Mas dois. E a parte dois, Marisa, era terminantemente contra a subordinação de seu marido, Ricupero, aos desígnios do afamado *playboy*, Fernando Affonso Collor de Mello, tornado presidente. Ricupero teve que recusar. Seguir Marisa e ficar em Genebra. Em seu lugar, para o nobre posto do Itamaraty, foi Marcos Azambuja.

Ricupero seguiu, sim, em Genebra. Mas não por muito tempo. Poucos meses depois, foi movido para Washington. Agora, como embaixador.

Daí em diante, o leitor, sempre rente ao texto, nota que detalhes, eventos e responsabilidades se avolumam e a história de Ricupero parece em tudo se acelerar.

Teve a Rio-92. A troca de Rezek por Celso Lafer. O martírio de Collor. A ascensão de Itamar. E uma nova história que começa.

O ano era 1992. O mês era outubro. O dia, o segundo.

Dois de outubro de 1992.

Chovia frio em Washington. Ricupero e Marisa recebiam Ruth Escobar e Shirley MacLaine na embaixada. Alguma descontração encantava o lugar.

Ruth era amiga de Ricupero desde a juventude. Desde 1957. Desde os tempos em que não sabiam nem queriam saber o que viriam a ser. Shirley MacLaine, todos sabiam. Além de linda, era uma musa. Estrela de cinema. Literalmente. Premiada em todas as partes. Monumento sagrado da sétima arte. Agora ali. Acompanhada de sua amiga Ruth. Diante de Marisa e de Ricupero.

Risadas, diversão, trivialidades.

O dia prometia. Iriam todos – Ricupero e Marisa inclusos – contemplar o show de Frank Sinatra ao anoitecer. Tudo ia bem.

Diversão, trivialidades, risadas.

Mas, pelas tantas, o telefone toca. Era para o embaixador. Era para o Ricupero. Ricupero atende. A ligação vinha do Brasil. Talvez de São Paulo ou do Rio. Quem sabe, Brasília. Era o chanceler do outro lado. Era Fernando Henrique Cardoso querendo falar. Antigo senador que virou chanceler da presidência Itamar. Trazia um recado de Itamar. Um recado quase pessoal, direcionado ao embaixador Ricupero, transformado numa mensagem curta e grossa: Itamar quer Ricupero no Ministério da Fazenda.

Ricupero ouviu sem falar. E, em seguida, reagiu sem pestanejar nem hesitar. Recusou prontamente. Indicou ser engano. E apresentou as suas razões. Restando ao chanceler escutar e partir. Marcílio Moreira Marques seguia no cargo. Sucedia a Zélia Cardoso de Mello. Mas, agora, ia deixar. Mas não era o caso de largar. Itamar queria Ricupero. E fez Fernando Henrique de mensageiro para sutilmente avisar. Ricupero disse não. Itamar foi informado. E, por claro, não gostou nem aceitou. Retornou, ele próprio, presidente da República, a ligação para Washington. Queria falar diretamente com Ricupero. Em sua contrição interior deveria se martirizar com a indagação *o onde é que já se viu*?!

O telefone tocou em Washington. Ricupero atendeu. Era Itamar. História similar. Ricupero ouviu. Novamente, desconversou. Apresentou novas razões. Disse estar longe do Brasil. Ser estranho à área – economia e finanças. Estar distante de seus operadores. Desconhecer empresários. E assim por diante.

Itamar, mineiro, por temperamento, silenciou. Ricupero também.

Despedida, seguramente, bem seca.

Como assim: *tenha um bom dia, presidente; tenha um bom dia, embaixador*.

Mas uma aflição no ar. Longe, muito longe de assunto encerrado. Passados uns instantes, mais uma vez, o telefone em Washington tocou. Ricupero atendeu. Do outro lado, quem poderia ser? Sim, claro: José Sarney. O homem que sucedeu a Tancredo de Almeida Neves e por quem Ricupero sempre demonstrou afeição. Mas, agora, aflição. Assunto similar. O desejo de Itamar. Ricupero não teve como. Recrudesceu. Declinou novamente e disse

adeus. Sabe-se lá se o antigo presidente entendeu. Pouco importa. Ricupero disse não; e o seu não era não. Mas o seu telefone voltou a tocar e tocar. Maiorais da vida nacional brasileira queriam lhe falar. Convencer. Quem sabe, até intimidar. O poderoso governador do seu estado natal, São Paulo, Luiz Antônio Fleury, pediu a Ricupero que aceitasse o novo posto em seu favor. O extraordinariamente nobre senador gaúcho Pedro Simon também moveu esforços para isso. Mas, não. Ricupero reiterava o seu não.

Era um dia especial. Fenomenal. Era o 2 de outubro de 1992 e todos em Washington queriam ver Sinatra. Ricupero também. Que coisa era aquela de ficarem querendo que ele assumisse o Ministério que tanto mal causara ao seu mentor e amigo San Tiago Dantas quando, em Brasília, tudo em sua vida começou? Que coisa era aquela? Que coisa era aquela de quererem jogá-lo na piscina sem água, na fogueira sem fogo, no abismo sem fundo, na floresta sem bússola, num Ministério – o da Fazenda – que até Deus – brasileiro ou não – hesitaria em aceitar?

Caiu a tarde. Todos foram ver Sinatra à rua 13, no Warner Theatre. Esqueça-se, por ora, mesmo sendo embaixador, o Brasil.

Diria um bom mineiro: tenha-se a santa paciência.

Belo show, findo o show, o jantar.

Sinatra – amigo próximo de MacLaine – convidou Ruth e Marisa, que adicionaram Ricupero. O projeto era jantar chinês. Foram todos. Sinatra guiando. Chegam ao restaurante. Ricupero deveria estar cantarolando mentalmente algum sucesso do ídolo, tamborilando algum ritmo com os dedos das mãos ou fazendo o chão de percussão com as pontas dos pés quando a invenção de Graham Bell volta, mais uma vez, a tocar. Não teve jeito. Cortou-se o clima. Teve que atender. Era, novamente, do Brasil. Mas não era o chanceler nem o presidente. Era o jornalista Elio Gaspari, que ligara para dizer que o economista Gustavo Krause acabara de aceitar ser Ministro da Fazenda. E – quem sabe – também para recomendar a Ricupero que dormisse tranquilo e aliviado, pois não tinha sido daquela vez. Ricupero, por certo, ouviu aquilo e suspirou. Mas, claro, agora, ele não ia dormir. A noite estava só começando. Sinatra – sim, Frank Sinatra – o aguardava lá dentro para jantar.

Trivialidades, diversão, risadas.

O leitor, que achava conhecer bem a história política recente, surpreendeu-se. Parou um pouco a leitura apenas para tomar um fôlego para seguir melhor, e seguiu. E, seguindo, notou que Ricupero continuou firme como embaixador do Brasil em Washington. Mas também percebeu que por tanto tempo.

Ele vai lendo e anotando que tudo mudaria em meados de 1993, depois daquela horrível chacina de Yanomami ao Norte do Brasil. Essa chacina –

ocorrida menos de um ano após o congraçamento mundial da Cúpula da Terra no Rio de Janeiro – comoveu o mundo inteiro e o presidente Itamar precisou agir. E agiu. Mandou mover às pressas Ricupero de Washington para o Brasil, para transformar a antiga Secretaria do Meio Ambiente em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Era um gesto forte do governo Itamar. Ricupero veio. Voltou para Brasília e fundou o Ministério. E, por talento, gostou. E até virou ambientalista.

Adeus, Washington, MacLaine, Sinatra, mas, em compensação, toda a fauna e flora explorada e inexplorado do Brasil para conviver.

Tudo ia bem, lê-se. Até que no 1º de março de 1994, data de seu aniversário de 57 anos, o assessor especial da presidência Itamar, Mauro Durante, deixou escapar a (in)confidência: Itamar não esquecera nem se dera por vencido: seguia querendo Ricupero no Ministério da Fazenda: Ricupero estava no Ministério do Meio Ambiente apenas aquecendo: o jogo estava rolando e, a qualquer momento, Ricupero seria convocado a entrar em campo: ele estava no Brasil como regra-três.

Ricupero entendeu. Mas fez que não. Vida que siga, vida a fluir.

Até porque, tudo no Ministério da Fazenda, agora, parecia ir muito bem. Fernando Henrique Cardoso – movido do Itamaraty para a Fazenda, sucedendo Gustavo Krause, Paulo Haddad e Eliseu Resende – conseguia estruturar o Plano Real que, agora, era real. Parecia dar certo. Tinha ambiente. Competência. *Timing*. A equipe – como a dos outros planos – era formidável. Coesa e determinada. Em seu geral, com o que de melhor existia no Departamento de Economia PUC do Rio e em outros departamentos de Economia. Gente formada no exterior. Com doutorado no MIT, em Harvard. Quando não em Yale, como no caso do experimentado Edmar Bacha. Gente que tinha tudo para fazer dar certo. "Para quê Ricupero, Ricupero para quê?", poderia se perguntar o próprio Ricupero. O negócio de Ricupero, agora, 1993-1994, era água, plantas e bichos, Meio Ambiente e Amazônia Legal.

Seguiu-se assim. Mês de março de 1994 adentro. Até que ficou patente que Fernando Henrique Cardoso sairia do Ministério da Fazenda para se candidatar a presidente. Ricupero soube disso no Rio. Era fins de março e a jornalista Miriam Leitão viera avisar. E Ricupero seguia dando de ombros. A vida seguia. Até que chegou o "grande" dia.

Estava-se em Brasília. Vivia-se o 30 de março de 1994. Ricupero dava expediente normal em seu Ministério quando o telefone toca. Era o presidente Itamar. Queria vê-lo. Ricupero – sem saber ou sabendo – foi. Encontrou-se com Itamar no Palácio do Planalto. Os detalhes, gestos e símbolos do encontro foram muitos. Mas, em síntese, conversaram. Quem sabe, até, mutuamente,

apiedaram-se. Afinal, eram cavalheiros. Até que pelas tantas, veio o xeque que virou xeque-mate e Itamar foi na jugular de Ricupero de modo certeiro dizendo: "já examinamos todas as alternativas e o senhor é a única opção" (*apud* Ricupero, 2024, p. 476).

Pronto. Acabou. Sem saída. Fim da partida. Ricupero virava, ali, Ministro da Fazenda do Brasil.

E, como Ministro, foi muito bem. Todos sabem. Até quem não viu. Ficou cinco meses. Criou a moeda. Assinou-a. Divulgou-a. Pacificou-a no imaginário nacional. Deu-lhe vida. E se foi. Para dizer depois "Embora importante, a participação na saga do Real não define ou esgota minha trajetória, representa cinco meses de uma vida de 87 anos" (Ricupero, 2024, p. 542).

O leitor segue lendo. E vai compreendendo que, depois do Plano Real, Ricupero renasce em outros campos e em outras vidas. Roma, ONU, Genebra, UNCTAD. Gira mundo, volta para casa, vem pra São Paulo, Higienópolis, FAAP, Mensalão, Petrolão, Bolsonaro, Lula III.

Nossa: agora, sim. Termina-se, de modo seguro, o livro. Fecha-se os olhos. Confidencia-se em silêncio: *meu Deus: quanta vida, quanta história, quanta informação*.

E, agora, o mais que distinto leitor fecha e guarda o livro. Mas as histórias contidas nesse livro pululam em sua memória e preenchem a sua imaginação. Quase perseguição. Elas vão e voltam. Quando, muito aflito, o leitor volta ao livro para contemplar apenas a sua capa. E ele vai e vê. Vê Ricupero. Que, agora, na capa, incrivelmente, não para de sorrir. *Quien ríe*, *entiende*. Que fazer?

Medita-se. Conclui. Sim: falta algo a ser percebido. Não se sabe o quê. Mas falta.

Lê-se, de novo, na capa do livro: Rubens Ricupero, *Memórias*. Parece charada. E é. Tenta-se decifrar. E, exausto de tanto tentar decifrar, diz pra si mesmo: *bom, vamos ver se é isso*.

Claro: já se disse. O livro não é bem um livro. E, por isso, não é bem para ser lido, explicado nem entendido. Esse livro, *Memórias*, de Ricupero, é vida. E, como a vida, vale mais em ser apreciado, notado, sentido que decodificado, explicado ou entendido.

Nesse prisma, agora se entende que quando se vê *Memórias*, sabe-se bem que não são bem memórias. São ao máximo – como diria Carlos Heitor Cony – *Quase Memórias*. Quase e literalmente quase porque, vendo e olhando ao redor, os mundos de Ricupero formam oceanos verdadeiramente impossíveis de abraçar. Oceanos de muita água. Água demais – diria Camões – para caber em tão pequenos vasos feito livros, feito artigos, feito *Memórias*.

De toda sorte, pragmaticamente, tem-se aqui um livro. Um livro de memórias assinado por Ricupero. Livro ou quase livro, memórias ou quase memórias. Pouco importa. O que, agora, mais importa, depois de lido e relido, talvez seja uma investigação mais segura sobre o enquadramento fidedigno do seu significado. E, diante disso, sai de cena o leitor desavisado para ter espaço um singelo observador. Que olha, percebe, entende e vê que, quem segue distante ou desinteressado dos assuntos que circundam esse novo livro de Ricupero não possui elementos para perceber que ele, *Memórias*, representa, sinceramente, um verdadeiro acontecimento na vida cultural, intelectual e política brasileira. Isso mesmo: um *acontecimento*.

Sem exagero nem concessão, o conjunto de relatos que compõe *Memórias* de Ricupero vem sendo demandado e aguardado tem vinte, trinta, quarenta, cinquenta ou sessenta anos. Desde que Ricupero deixou a UNCTAD em 2004. Desde que saiu do Ministério da Fazenda em 1994. Desde que participou do parto bem-sucedido da Nova República em 1984-1985. Desde que foi servir em Washington em 1974. Desde que foi colocado no vigésimo primeiro lugar na lista dos 39 diplomatas "subversivos" perseguidos pelo Itamaraty em 1964.

Sim. Isso mesmo. Muita espera.

Uma espera que foi – é verdade – remediada de muitas formas, com muitos livros, muitos textos e muitas intervenções. Veja-se, por exemplo, o formidável *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016* (Rio de Janeiro: Versal, 2017) que, acima de tudo, também foi uma maneira de abrandar essa espera. Lembre-se que Ricupero foi colunista contínuo de um dos jornais mais importantes do país, a *Folha de S.Paulo*, por mais de vinte anos. [Aliás, causa perplexidade que esses artigos ainda não tenham sido reunidos em livros]. Observe-se que ele escreveu bem mais de uma centena de artigos, prefácios e introduções para livros – a começar pela belíssima introdução à versão italiana de *Brás, Bexiga e Barra Funda*, feito *Notizie di San Paolo*, de Antônio de Alcântara Machado. [Aliás, novamente, causa estranhamento que esses materiais ainda não tenham sido reunidos em livros e que ninguém no Itamaraty ou fora tenha se dedicado a contextualizá-los, problematizá-los e comentá-lo como fonte de fortuna crítica]. Ademais, ele deve ter milhares de minutos em aparições em rádio, televisão e, agora, Internet, YouTube e afins [também causa espanto que esses registros ainda não estejam catalogados]. E, com tudo isso, ele abrandou a força da demanda verdadeiramente insistente por seu imponente relato. Que, agora, aparece nesse volume *Memórias*.

E, por tudo isso, *Memórias*, por isso só, é um livro marcante.

Mas tem mais.

Ele tem, ao menos, um nítido significado. Um significado que namora o "*significado*" que Antonio Candido ofereceu ao *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda. Um significado que os diplomatas, historiadores, cientistas sociais e homens práticos no Brasil, mais dia, menos dia, vão ter que se debruçar.

Por agora, modestamente, saindo do assunto para depois voltar, "*O significado de Raízes do Brasil*", todos sabem e vão lembrar, cravou tempos e marcou gerações. Nesse ensaio, o autor do extraordinário *Os Parceiros do Rio Bonito*, superou-se mais uma vez.

Relendo-o à luz de 2024, nota-se bem viva a sua concepção principal que aduzia que há obras que marcam e poucos percebem. *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda foi assim. *Casa-grande & senzala, de* Gilberto Freyre, e *Formação do Brasil contemporâneo,* de Caio Prado Júnior, também. Alguém no futuro, não tão distante de 2024, vai, claramente, dizer o mesmo de *Memórias* de Ricupero.

Por agora, o que se pode singelamente tentar fazer é simplesmente começar a enquadrar *Memórias* de Ricupero para alguém no futuro verdadeiramente o significar. E ao significar, seguir o eterno mestre Antonio Candido, e finalmente confeccionar uma avaliação marcante sob o título *O significado de* Memórias *de Rubens Ricupero*.

Por agora, porquanto, apenas começar a enquadrar.

E, para esse começar a enquadrar, vale lembrar que o *fazer memórias* – essencialmente políticas e notadamente diplomáticas – se traduz, antes de tudo, num estilo retórico. Um estilo que, no Ocidente, remonta ao mundo antigo. Quintiliano, Aristóteles, Cícero, Plutarco, Platão. Um estilo que foi, também no Ocidente, formidavelmente modificado e atualizado pelos tratadistas Quinhentistas e Seiscentistas. Que todos sabem e, por isso, não vai ao caso de muito, por aqui, se detalhar. Mas compete, isto sim, lembrar e acentuar o peso retórico de Maquiavel nessa renovação. E não simplesmente do Maquiavel que escreveu *O Príncipe*.

Mas depois de seu *O Príncipe,* Maquiavel escreveu, em tempos modernos e de governos absolutos, essa prática memorialística renovada se multiplicou. Notavelmente entre os diplomatas. Essencialmente entre os homens práticos e a gente de ação. Reveja-se, como exemplo e demonstração, a erupção de memórias sob os tempos de Richelieu, Mazarin, *Westfalen*.

No século a seguir, o das revoluções – Industrial, Americana e Francesa –, essa prática aumentou ainda mais. Parte pela ampliação das relações transatlânticas e planetárias. Parte pelo aumento da complexidade dessas relações. Parte pela complexidade crescente das sociedades. Parte pela emergência de novas e abrangentes noções de esfera pública, espaço público, debate público.

Parte pela afirmação das ideias de nação, nacional e interesse nacional. Parte pelo retorno do imperativo da *res publica*. Parte pela reabilitação da democracia. Parte pela força dos nacionalismos. Parte pelo apogeu do cidadão. "Citizens", diria o sempre sutil Simon Schama. E, isso tudo, num crescendo retilíneo desde as revoluções até 1914-1918.

Sem ser exaustivo nem ter a pretensão de tudo abarcar, demonstrar ou dizer, mas, antes, apenas evidenciar. Veja-se, por exemplo, a multiplicação de memórias nos tempos de Kaunitz (1711-1794), esse cidadão que ficou meio século ao serviço do Império Habsburgo e, malgrado o regime, fomentou memórias, suas e de outros, para tudo se saber e para todos assuntarem. Veja-se como William Pitt (1708-1778) fez o mesmo ao seu tempo e ao seu modo. Lembre-se do esquecido chanceler francês Vergennes (1719-1787), homem de erudição e ação, que foi o mestre de memórias, na França e na Europa, dos tempos de Napoleão. Veja-se depois. Tem mais. Talleyrand (1754-1838), Metternich (1773-1859). Projete-se no tempo. Mentalize o depois. Reveja-se nos tempos de Bismarck (1815-1898), Disraeli (1804-1881). Tempos formidáveis. De história em aceleração. Mundos em ebulição. Memórias e mais memórias em confecção. Até se chegar em 1914. Quando todos se descobriram sonâmbulos. Quem sabe, talvez, pela própria proliferação de memórias. Ou, então, o mais provável, por, como *el ingenioso hidalgo Don Quixote de la Mancha*, terem, talvez, adentrado nessas memórias com tamanho gosto até perder a razão.

Seja como for, marcou demais a imagem – feliz, mas sinistra –, *sonâmbulos*, *sleepwalkers*, de Christopher Clark para sintetizar as origens da *Grande Guerra*. Sonâmbulos. Mas pouco se lembra ou fala que, depois do 11 de novembro de 1918, a intenção do professor Woodrow Wilson, tornado presidente dos Estados Unidos, era a promoção universal de uma *open diplomacy* para contrastar a *dirty diplomacy*, que, em seu entender, tinha alimentado o sonambulismo que conduziu a 1914.

A *open diplomacy* wilsoniana, assim, propunha uma "diplomacia do conhecimento" e uma "diplomacia do esclarecimento" a partir do debate público, livre, transparente e em alto nível entre os países. Era uma ideia francamente liberal. Mas que foi – mesmo assim ou justamente por ser assim – posta em prática a partir de 1919 com o início da organização de documentos diplomáticos, arquivos políticos, confecção de *portrais* dos grandes homens políticos e diplomáticos e o fomento para a produção e divulgação de suas memórias.

Desde aí, o *fazer memórias* ganhou novos rumos e plenos significados. Passou a ser uma questão quase moral a produção de memórias. Um fator de honra. Caso se queira, um imperativo democrático.

E assim se fez. E não precisa de muito para se notar. Basta que se vasculhe com calma o movimento editorial do estilo memórias nos anos de 1920 e 1930. Foi impressionante. Fortemente na Europa. Mas também nos Estados Unidos. E, seguramente, também, no Brasil.

Mas veio 1940. A queda da França. A "étrange défaite".

Pode não parecer. Mas, vendo-se com olhos interessados, quando Marc Bloch apresentou o seu magnífico e penetrante ensaio sobre as razões da queda da França em 1940, ele estava dizendo e pensando nisso, e somente nisso. Debate público de alto nível, transparência nas discussões, amplitude de informações e memórias.

E, justamente pela ausência disso, e não ao acaso, ele diz que "Nos chefs n'ont pas su penser cette guerre. En d'autres termes, le triomphe des Allemands fut, essentiellement, une victoire intelectuelle et c'est peut-être ce qu'il y a là de plus grave" [Os nossos líderes não souberam pensar esta guerra. Em outros termos, o triunfo dos alemães foi, essencialmente, uma vitória intelectual e é talvez nisso resida o mais grave] (Bloch, 1990).

Dito sem remorsos, malgrado a ampliação qualificada do debate público após 1919, o sonambulismo intelectual ainda imperou e todos sucumbiram, mais uma vez, no terror. E, no caso da Europa e da França, esse terror deixou marcas ainda mais profundas e duradouras.

Justamente por isso e pensando nisso e só nisso, que o general De Gaulle, na França, e Winston Churchill, no Reino Unido, empenharam-se em confeccionar as suas obras-mestras sobre as guerras totais.

Ficando-se apenas no esforço do general francês, todos sabem ou podem imaginar o quão imenso foi o impacto cultural, político e moral da verdadeira catarse espiritual, emocional e racional plasmada nos três tomos de *Mémoires de Guerre*. Basta que se rememore a frase-mestra "Toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France." Quem, após *Mémoires de Guerre* de De Gaulle, consegue esquecer dessa "certa ideia"?

Nesse sentido, e voltado ao principal, naquele após-guerra, as memórias de Churchill e de De Gaulle, ao fim das contas, soergueram a barra do estilo e modificaram o patamar da confecção de memórias. Tanto que políticos, diplomatas, intelectuais, homens públicos e gente do comum também se enveredaram na produção de suas próprias memórias sobre a guerra, mas sempre conscientes da impossibilidade de concorrer ou superar as obras-primas e obras-mestras de Churchill e De Gaulle.

Tempos depois, quem ousou concorrer e superar foi Henry Kissinger com a sua trilogia – *White House Years*, *Years of Upheaval* e *Years of Renewal* – sobre seus tempos diplomáticos.

Sucesso de público e de crítica, essas memórias desse verdadeiro mago do serviço exterior norte-americano marcaram e ainda marcam pela abrangência, pela contundência e pelas contradições.

Os seus críticos mais acerbos sempre disseram se tratar de uma aglomeração de ideias desconexas concretizadas em livro pelo beneplácito de *ghost writers* de agências publicitárias. Stanley Hoffman, esse notável austríaco, formado na França, profundo conhecedor de *Mémoires de Guerre* de De Gaulle e responsável pela cadeira de História Europeia em Harvard, em contraponto, sempre acentuou o caráter penetrantemente transcendental das memórias de Kissinger – com *Diplomacy* incluída. Niall Ferguson, discípulo de Hoffman e biógrafo de Kissinger, diria, sobre Kissinger, simplesmente, "um homem complexo".

E parece ser essencialmente essa dimensão de sujeito complexo que entrelaça o *état de lieux* do *fazer memórias* depois de Wilson, Churchill, De Gaulle e Kissinger. O mundo foi ficando cada vez mais complexo. E as boas memórias necessariamente também.

No caso brasileiro, o acontecimento mais eloquente que entrelaça essa discussão multissecular e antecede *Memórias* de Ricupero foi *A lanterna na Popa – Memórias* de Roberto Campos. Mas, antes de voltar a isso, o caso brasileiro merece preliminares.

Independentemente do que se diga ou se possa pensar, não vai nada verde a prática de memórias políticas e diplomáticas no Brasil. Para não se retornar muito nem muitíssimo no tempo, quem se aplicar a examinar do *momentum* que recobre a emergência do estado nacional brasileiro de 1750 a 1850 vai encontrar exemplares simplesmente acabados do que talvez melhor se produziu nesse estilo memórias no mundo inteiro. E o saudoso José Murilo de Carvalho, sobre isso, muito – ou tudo – já demonstrou. Adiante, da Guerra do Paraguai até 1930, seguramente, ninguém passou indiferente a *Minha formação* de Joaquim Nabuco. Nem mesmo o caríssimo Barão. Entenda-se: Barão do Rio Branco.

Vai verdade, mesmo assim, que das grandes figuras diplomáticas brasileiras das primeiras repúblicas, da Constituição de 1891 à de 1967, poucos deixaram memórias completas, organizadas e "definitivas". Em seu lugar, deixaram, em sua maioria, fartos escritos. Quase sempre, sim, muito importantes. Mas quase sempre também, reconheça-se, demasiado desconexos.

Veja-se que com o próprio Barão do Rio Branco foi assim. E com Oswaldo Aranha, Cyro de Freitas-Valle, José Carlos Macedo Soares, Edmundo Penna Barbosa da Silva, San Tiago Dantas e Araújo Castro – verdadeiros luminares do serviço exterior brasileiro – também.

Uma forte – para não dizer, fortíssima – inflexão ocorreria no afluxo da redemocratização. Depois da anistia, nos anos de 1980, protagonizada pelo longo e importante depoimento do Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro, ao CPDOC da FGV, no Rio de Janeiro, em 1985. Um depoimento transformado em publicação em 1992 com a curiosa nomeação – no caso, título – de *Lembranças de um empregado do Itamaraty*.

No mesmo ano, 1992, ano do *impeachment* do presidente Collor, o Ministro Mario Gibson Barboza fez publicar, pela editora Record, o livro *Na diplomacia, o traço todo da vida*.

E, desde então, começou a crescer a oferta de memórias desse tipo e qualidade assim como a sua demanda.

Para ficar apenas em alguns exemplos desse momento, veja-se, por exemplo, *O mundo em que vivi,* de Manoel Pio Correa Júnior, *Diplomacia em alto-mar: depoimento,* de Vasco Leitão da Cunha, e *Diplomacia, Política e Finanças,* de Marcílio Marques Moreira.

Existem outras. Aliás, muitas outras.

Quem desejar um panorama mais criterioso desse fenômeno não pode deixar de ver o importante artigo *Memória e Diplomacia: o verso e o reverso* do também embaixador e diplomata Paulo Roberto de Almeida.

De toda forma e de forma geral, o que se pode francamente apreender dessas memórias que sucedem imediatamente o depoimento de Saraiva Guerreiro é que elas padecem da síndrome contida na imagem *lembranças de um empregado do Itamaraty*.

Ou seja, malgrado importantes, necessárias e interessantes, elas seguem, em geral, na forma e no conteúdo, demasiado comportadas, meio carrancudas e, quem sabe, no quesito estilo, até um pouco *à cotê de la plaque*. Até que *A lanterna na Popa – Memórias* de Roberto Campos mudou tudo ao subverter a forma de convenção.

Lançado em 1994, o calhamaço de 1.460 páginas do embaixador Roberto Campos provocou um inequívoco impacto cultural, intelectual e político no Brasil. O frisson foi geral. Mesmo quem na época não leu, conheceu. Passaram-se meses e anos onde o assunto era apenas esse. O das memórias de Bob Fields.

Tratou-se de um texto, sobretudo, erudito. Erudito – se é que vale a ênfase – ao extremo. Sabia-se e sentia-se que ele continha muito da paixão de *Mémoires de Guerre* de De Gaulle. Notava-se que também existia, em suas

tiradas e conclusões, algo do prosaico dos relatos de Kissinger. Mas também se via – isso, sim, muito forte – muito da pulsação de *Mémoires – 50 ans de réflexion politique* de Raymond Aron. Talvez não seja o caso de muito acentuar, mas apenas lembrar que o duplamente realista e liberal Raymond Aron – ao lado de Reinhold Niebuhr, Edward H. Carr, Hans J. Morgenthau e Martin Whigt – foi, seguramente, o mais erudito pensador das relações internacionais do século XX. Também não vem ao caso detalhar, mas relembrar que, após *Mémoires de Guerre* do general, o seu *Mémoires – 50 ans de réflexion politique* foi, seguramente, o livro mais esperado e consumido pela *intelligentsia* planetária. E, por fim, mas não menos relevante, vale muito ressaltar que ele foi um dos poucos intelectuais de seu tempo que Kissinger reconhecia como mestre e confidente. Por tudo isso, naturalmente, gente da presença de espírito e da força intelectual do Roberto Campos não passou indiferente por nenhum desses detalhes. Que, ao fim das contas, não são detalhes, mas fundamentos. E todos esses, então, complexos fundamentos – mais que detalhes – participam vivamente de suas memórias contidas em *A lanterna na Popa – Memórias*.

Por tudo isso, *A lanterna na Popa – Memórias,* de Roberto Campos, pode ser, assim, entendida de vários ângulos e maneiras. Menos como uma simples sequência de lembranças de um empregado do Itamaraty.

Depois desse *momentum* Roberto Campos, que ainda hoje aguarda estudos mais alentados, a chegada do século XXI, a presidência Lula da Silva e a expansão do sistema universitário brasileiro edificaram uma novidade sem precedentes na matéria que foi a multiplicação exponencial do gosto e do estudo de relações internacionais fora do Itamaraty e, consequentemente, do interesse geral por memórias diplomáticas no Brasil.

Sem muito detalhar, vale sinceramente notar que os ataques de 11 de setembro de 2001 inauguraram o novo século e, mesclados à evolução do acesso à informação, tornaram ubíqua a preocupação com questões internacionais em todas as partes. Consequentemente, virou mais amplo – e, quem sabe, democrático – o desejo de se saber mais sobre o que se passa além das fronteiras.

Isso posto, cumpre lembrar que no primeiro biênio da presidência Lula da Silva, a política externa brasileira – como nos momentos inaugurais da Nova República – era o único consenso. De um lado, porque o economista Jim O'Neill havia criado o acrônimo BRIC para os investidores a Goldman Sachs onde o Brasil figurava logo em primeiro como destino desejável de recursos públicos e privados internacionais. De outro lado, porque a sinergia perfeita e magnética entre o presidente Lula da Silva, o assessor especial da presidência Marco Aurélio Garcia, o chanceler Celso Amorim e o secretário-geral do Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães deram frutos importantes,

relevantes e concretos para a ação exterior do país. E, adicione-se a tudo isso, a conjunção de bons e harmoniosos momentos na política, na economia e na política econômica brasileira – mesmo sob as sombras do Mensalão – que produziu um arco-íris quase perfeito naquele início de século no Brasil.

Primeiro pela manutenção do espírito conciliatório da Constituição de 1988. Segundo pelo reconhecimento dos legados do Plano Real e da presidência de Fernando Henrique Cardoso. Terceiro pela *expertise* no auscultar geopolítico. E, sobre isso, vale lembrar que o contexto era complexo. Os norte-americanos se afundavam no Oriente Médio. Os chineses adentravam a OMC, modificavam a integralidade comercial internacional e miravam as *commodities* brasileiras, africanas e latino-americanas. Enquanto o Brasil, por sua vez, começou a mirar na China, mas também avançou firma para a África, a América Latina, a Europa; todos os lugares.

No torvelinho de tudo isso, foi que foi se ampliando o interesse público por profissionais dedicados e especializados em áreas internacionais. E, nisso, chegou o momento das universidades.

No interior da longa e vertiginosa expansão da malha de universidades públicas e privadas no Brasil, iniciada na gestão do Ministro Paulo Renato, ocorreu uma verdadeira ebulição de cursos sobre relações internacionais no país inteiro. Vendo-se tudo isso com calma, pode-se notar que, no lapso de cinco ou dez anos depois do 11 de setembro de 2001, a oferta de formação de qualidade e alto nível nessa área deixou rapidamente de ser, assim, monopólio de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Desse modo e desde então, praticamente nenhuma das dezenas de universidades federais espalhadas pelo território nacional, por exemplo, deixou de fazer constar em seu portifólio a oferta de bacharelado, mestrado e/ou doutorado em Relações Internacionais ou de áreas conexas a temas internacionais.

A conexão fina disso tudo ampliou a audiência para assuntos diplomáticos e fomentou, consequentemente, o gosto por memórias diplomáticas. E nesse entremeio deu-se o *momentum* Celso Amorim.

Sob vários aspectos, a trajetória diplomática de Celso Luiz Nunes Amorim figura sem par entre os empregados do Itamaraty. Vale simplesmente lembrar que ele só não fora mais longevo na função de chanceler que o próprio Barão do Rio Branco. E, mais que isso, sendo chanceler sob a presidência Itamar e chanceler sob a presidência de Lula da Silva, é possível afirmar que, em termos de prestígio e popularidade, o concorrente do nobre embaixador Celso Amorim seja, novamente, apenas o caríssimo Barão do Rio Branco.

Como se sabe, por ora, Celso Amorim ainda não parou o Carnaval como fez o Barão. Mas, contraexemplo, foi eleito, pela prestigiada *Foreign Policy*, o sexto mais importante pensador global do ano de 2010.

E tudo isso o impeliu, por claro, a se livrar ao público. E, nesse esforço pensado e demandado, apareceram os seus formidáveis *Conversas com jovens diplomatas*, *Breves narrativas diplomáticas* e *Teerã, Ramalá e Doha – Memórias da política externa ativa e altiva* – respectivamente em 2011, 2013 e 2014.

Seria longa ou longuíssima uma peroração bem cuidada sobre cada um desses livros de Celso Amorim. Cada um deles possui um estilo e uma intenção que suscitam reflexões bem profundas. *Teerã, Ramalá e Doha*, por exemplo, de longe o texto mais agudo, sofisticado e penetrante, mereceria cotejamentos com praticamente todas as referências diretas e indiretas mencionadas. Pois, em termos formais e práticos, os seus principais argumentos, levados às últimas consequências, anteciparam todo o mal-estar planetário que o após--pandemia, o após-fevereiro de 2022 e o após-outubro de 2023 lançou. Trata-se, portanto, de um livro premonitório e essencial que não cabe num comentário. Um livro que, ao fim das contas, reporta o que ninguém quis ouvir nem ver, a saber: que as placas tectônicas do planeta se moveram bruscamente após a crise financeira de 2008 tornando o mundo geopoliticamente irreconhecível, perigoso e indomável.

Enfim, não dá, por aqui, para se deter demais na importância decisiva, intelectual e moral desses empreendimentos de Celso Amorim. Mas, mesmo assim, nesse contexto geral de enquadramentos, vale notar um aspecto, por muitas razões, curioso: os relatos de Celso Amorim nesses livros, consciente ou inconsciente, parecem se desviar do estilo e da verve transcendentes de *A lanterna na Popa – Memórias,* de Roberto Campos, para se aninhar no comportamento, na disciplina e na discrição de *Lembranças de um empregado do Itamaraty,* do Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro. Basta voltar a ler para ver. É impressionante. E impressiona ainda mais o fato de Celso Amorim, consciente ou inconscientemente, por intermédio dessas suas memórias diplomáticas, voltar a realçar o sentido do *fazer memórias* desse tipo no Brasil.

Esse era o quadro.

E agora aparece *Memórias* de Ricupero.

Sem muito avançar, vale inicialmente notar que *Memórias*, para fins de enquadramento, parece mesclar essas, por assim dizer, tradições. Encontra-se, assim, muito do comedimento, da disciplina e do charme de *Lembranças de um empregado do Itamaraty* e muito da *joie de vivre* de Roberto Campos. Mas vê-se também muito, muito mesmo, do intenso e desabrido comprometimento ético, intelectual e moral com a democracia brasileira que se nota nas memórias

de Celso Amorim. E, também, como transpassa todas as memórias de Celso Amorim, em *Memórias* de Ricupero existe o senso estético do combate, a força analítica de uma certa ideia do lugar exato do Brasil no mundo e a convicção inesgotável de que o Brasil tem tudo para chegar lá.

Visto, então, assim, *Memórias* de Ricupero reside na crista da onda. Participa, no plano do estilo, do que existe de mais coevo e completo.

Mas, acredite-se, *Memórias* de Ricupero vai além. E, seguramente, inaugura uma nova fase desse *fazer memórias* diplomáticas no Brasil.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Memória e Diplomacia: o verso e o reverso. *Mundorama*, 2010.

AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha* – Memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Saraiva, 2015.

ARON, Raymon. *Mémoires – 50 ans de réflexion politique*. Paris: Bouqins, 1983.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 2019.

BLOCH, Marc. *Étrange Défaite*. Paris: Folio Histoire, 1990.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANDIDO, Antonio. *Os parceiros do Rio Bonito*. São Paulo: Todavia, 2023.

CARVALHO, José Murilo. História intelectual no Brasil: a retórica como chave de leitura. *Topoi*, n. 1, dez. 2010.

CLARK, Christopher. *The sleepwalkers: how Europe went to war in 1914*. London: Harper Perennial, 2014.

CORREIA JUNIOR, Manoel Pio. *O mundo em que vivi*. São Paulo: Expressão e Cultura, 1995.

CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto-mar:* depoimento. Rio de Janeiro: FVG, 2003.

DE GAULLE, Charles. *Mémoires de guerre*. Paris: Pocket, 2010.

FERGUSON, Niall. *Kissinger*. London: Penguin, 2015.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. São Paulo: Global, 2006.

GUERREIRO, Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

KISSINGER, Henry. *White House Years*. New York: Simon & Schutter, 2011.

KISSINGER, Henry. *Years of Renewal*. New York: Simon & Schutter, 2011.

KISSINGER, Henry. *Years of Upheaval*. New York: Simon & Schutter, 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

MOREIRA, Marcílio Marques. *Diplomacia, política e finanças*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

NABUCO, Joaquim. *Minha formação*. Brasília: Senado, 1998.

PRADO JR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RICUPERO, Rubens. *Diário de Bordo: a viagem presidencial de Tancredo Neves*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

ROSA, Guimarães. *Grande sertão: Veredas*. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SCHAMA, Simom. *Citizens – A Chronicle of the French Revolution*. New York: Vintage, 1990.

IMIGRAÇÃO BRASILEIRA PARA A IRLANDA: ANÁLISE HISTÓRICA, CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS

Quezia Dornellas Fialho
Marcel Fortuna Biato
Felipe Costi Santarosa[1]

Resumo

Este artigo examina o fenômeno migratório de nacionais brasileiros para a Irlanda, abordando seu contexto histórico, cenário atual e perspectivas. Situando esse movimento no contexto histórico e socioeconômico da Irlanda, o estudo explora, primeiramente, as origens e as motivações dos brasileiros que começaram a migrar para a Irlanda no final dos anos 1990, impulsionados por oportunidades de trabalho e estudo. Em seguida, analisa o crescimento expressivo da comunidade brasileira no país nas últimas duas décadas, considerando fatores econômicos, sociais e culturais que influenciam essa dinâmica. Inspirado no lançamento de recente pesquisa sobre comunidade brasileira na Irlanda, o artigo destaca o perfil socioeconômico dos imigrantes brasileiros, suas experiências de integração e os desafios enfrentados. Por fim, discute as perspectivas futuras dessa população à luz das políticas migratórias irlandesas e das tendências globais de mobilidade. Conclui que a diáspora brasileira na Irlanda continua a crescer, mas sua permanência e integração são condicionadas por fatores políticos e econômicos nos dois países. Argumenta que a imigração brasileira para a Irlanda amplia as conexões do Brasil com a economia global e contribui para inserir o país em cadeias de valor mais produtivas, bem como para internacionalizar a economia e a cultura brasileiras.

Palavras-chave: Comunidade brasileira na Irlanda; Cenário migratório contemporâneo; Integração e crise; Políticas migratórias irlandesas; Mobilidade e perspectivas.

1 Quezia Dornellas Fialho é advogada e empresária, mestre em processo, fundadora e CEO de Goodwin Immigration. Marcel Fortuna Biato e Felipe Costi Santarosa são diplomatas de carreira: o primeiro foi Embaixador na Irlanda entre 2021 e 2024, o segundo é ministro-conselheiro na Embaixada em Dublin.

1. Preliminares

A vibrante população brasileira na Irlanda[2] destaca-se como uma das maiores comunidades estrangeiras no país, enriquecendo a diversidade cultural e fortalecendo os laços entre as duas nações. Com uma presença crescente em diversos setores, os brasileiros estão deixando uma marca indelével na sociedade irlandesa. Por isso a necessidade de compreender o perfil desta população, suas principais preocupações e aspirações.

De acordo com o último censo demográfico irlandês de 2022, elaborado pelo Central Statistics Office (CSO), existem 27.338 brasileiros (e 2.409 irlando-brasileiros) residentes na Irlanda[3]. Porém, conforme estudo recente patrocinado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio da Embaixada do Brasil em Dublin, estima-se que a população brasileira seria mais que o dobro do resultado publicado pelo recenseamento irlandês. O Relatório do Mapeamento da Comunidade Brasileira na Irlanda, divulgado em 2024, acentua que:

> Ao se utilizar o filtro do local de nascimento contido no questionário do censo, uma nova perspectiva é revelada. Segundo o censo, em 2022, existiam *39.556* pessoas nascidas no Brasil residindo na Irlanda, representando um aumento de 33,0% quando comparado aos respondentes que declararam nacionalidade brasileira. Tal informação auxilia a quantificar essa subnotificação em casos de dupla/múltipla nacionalidade. [...] Todas essas nuances observadas sobre os dados disponíveis expõem o desafio de quantificar o tamanho exato da população brasileira residente na Irlanda. Mesmo existindo essas complexidades, é possível trazer uma estimativa através da aplicação de critérios de extrapolação a partir de dados da própria pesquisa, censo irlandês, Department of Justice (DOJ), Migrants Rights Centre Ireland (MRCI) e Department of Children, Equality, Disability, Integration, and Youth (DCEDIY). [...] A partir dessas

2 Referimo-nos aqui não à ilha, mas ao país, cuja capital é Dublin. Embora muitas vezes chamado de República da Irlanda, o nome oficial do país é simplesmente "Irlanda" ou "Eire", este último proveniente da denominação original em gaélico. A Irlanda é uma república (por oposição à Irlanda do Norte, que é parte de uma monarquia, o Reino Unido), daí a tentação de incorporar a forma de governo ao nome oficial do país. Irlanda também é a denominação da ilha que reúne as duas Irlandas. A fim de respeitar o nome oficial e evitar confusões, utilizaremos, ao longo deste artigo, "Irlanda" para o país e "ilha da Irlanda" para o conjunto geográfico formado pela Irlanda e pela Irlanda do Norte.

3 Ver perfil 5 do Censo, relativo a indicadores de diversidade, disponível em: <www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cpp5/censusofpopulation2022profile5-diDisponível emsitymigrationethnicityirishtravellersreligion/citizenship>. Acesso em: 6 jun. 2024.

> considerações, foi possível estimar que a comunidade brasileira residente na Irlanda, em 2022, fosse composta por aproximadamente *50.000* brasileiros. Através da aplicação de critérios de extrapolação com base no crescimento registrado nos últimos anos, a estimativa sugere que a população atual seja de aproximadamente *58.500* brasileiros residentes na Irlanda.[4]

Essa discrepância quantitativa se dá por inúmeros fatores, como o *boom* imigratório pós-pandemia nos anos de 2022 e 2023 (a coleta de dados para o censo Irlandês tomou por base o dia 3 de abril de 2022), a tendência à pequena adesão ao censo por pessoas em situação de residência irregular (indocumentadas) ou por estudantes residentes em caráter temporário, e o alto número de cidadãos brasileiros com dupla cidadania que tendem a declarar apenas a sua cidadania europeia no censo demográfico. Considerando que a estimativa de 58.500 brasileiros na Irlanda em 2024 esteja correta ou próxima da realidade, a comunidade brasileira corresponderia a pouco mais de 1% da população irlandesa e seria uma das maiores diásporas do país[5].

Torna-se, assim, crucial entender a origem do fenômeno migratório brasileiro rumo à Irlanda, como e quando o movimento de nossos compatriotas se iniciou de forma significativa, as diferentes levas ou ondas que tomou essa migração e suas razões, o contexto histórico e econômico do país-destino, o panorama atual da comunidade brasileira e suas perspectivas.

II. Contexto histórico da Irlanda contemporânea

Para a compreensão do fenômeno, é essencial entendermos a história socioeconômica do país-destino e como esse hodierno movimento migratório Brasil-Irlanda se originou. A Irlanda nem sempre foi uma nação próspera e atrativa aos cidadãos estrangeiros. Ao contrário, até poucas décadas atrás era um polo de emigração por ser um dos países menos desenvolvidos da Europa Ocidental, juntamente com Grécia e Portugal. Nação essencialmente católica, nacionalista e rural, a Irlanda permanecia pobre para padrões europeus, com elevada desigualdade social, desemprego, inflação e baixo crescimento econômico. Após décadas de estagnação e protecionismo, contudo, o país

4 UNLEASHE. *Relatório do Mapeamento da Comunidade Brasileira na Irlanda 2024*. Dublin, 2024. Grifos no original. Disponível em: <www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-dublin/destaques-antigos/relatorio-do-mapeamento-da-comunidade-brasileira-na-irlanda-2024-1>. Acesso em: 20 maio 2024.

5 Acredita-se que apenas as comunidades britânica, polonesa e ucraniana sejam maiores. Já as comunidades indiana, lituana e romena apresentam números mais ou menos equivalentes à brasileira.

começou a abrir sua economia nos anos 1960 e aderiu à Comunidade Econômica Europeia em 1975:

> The biggest thing that happened to Ireland since Independence was its formal entry into the EEC on 1st January 1975. It was the moment at which Ireland became officially a western country, fixed in a space at last as part of the developed and democratic world. This was all the more important because, unofficially, it was not quite either of those things. It was not economically developed in the sense that its new partners like France or Germany were. And its democracy, though institutionally very well established, was not as certain as it looked. It had within it two great subversive forces: its own traditions of violence and martyrdom; and the continuing confusion of citizenship with Catholicism. Thus, Ireland's entry into the EEC was not quite make-believe, more the other way around. It was an assertion of belief, an act of faith, that in turn would gradually make a reality. It said: that is what we are. And, slowly and often painfully, that is who we became. Being European was the ultimate way of not being British.[6]

Como ocorrera ao longo de toda a sua história, a Irlanda permanecia sendo uma terra de emigração, com considerável número de irlandeses deixando o país em busca de melhores oportunidades. Deslocavam-se especialmente para os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Reino Unido. O quadro já não era tão dramático como fora durante a Grande Fome (1845-1852), que marcou o pico da emigração[7], mas ainda, durante a maior parte do século XX, a emigração prevaleceu, devido sobretudo à falta de oportunidades e ao desemprego, notadamente nas décadas de 1950 e 1980. De fato, a Irlanda teve durante muito tempo uma das maiores taxas de desemprego entre os países desenvolvidos (chegando a superar 18% na década de 1980). Enfim, a própria classificação do país como desenvolvido no século passado não era

6 O'TOOLE, Fintan. *We Don't Know Ourselves:* a personal history of Ireland since 1958. London: Bloomsbury Publishing PLC, 2022, p. 239.

7 A ilha chegou a ter uma população superior a 8 milhões antes da Grande Fome, quando perdeu cerca de 3 milhões de habitantes, entre mortos e emigrados. Até hoje, a população não retornou àquele patamar. Segundo o censo de 2022, a Irlanda possui pouco mais de 5.1 milhões de habitantes, e a Irlanda do Norte, conforme estimativas do mesmo ano, aproximadamente 1.9 milhão. Vale dizer que a população total da ilha é hoje de cerca de 7 milhões, inferior à que existia no século XIX, até 1845. Ver *Irish Emigration History*. University College Cork. Disponível em: <www.ucc.ie/en/emigre/history/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

pacífica. Hoje a taxa de desemprego é de pouco mais de 4%, muito próxima ao pleno emprego[8].

Embora a entrada na Comunidade Econômica Europeia tenha sido um marco, a transformação da Irlanda numa nação rica e próspera deu-se sobretudo a partir da década de 1990 e até meados da década de 2000, uma época de rápido crescimento econômico, estimulado pelo investimento estrangeiro direto, que ficou conhecida como "anos do Tigre Celta" (*Celtic Tiger Years*)[9]. Em 1996, pela primeira vez na sua história, o país produziu mais riqueza per capita do que seu vizinho e antigo algoz, o Reino Unido. Desde então, a Irlanda é significativamente mais próspera que seu colonizador (em 2023, o PIB per capita irlandês foi de US$ 103.508 contra US$ 49.791 do britânico)[10]. Durante a crise financeira de 2008, a Irlanda enfrentou desafios econômicos significativos e uma grave recessão. Graças a medidas de austeridade fiscal, reformas econômicas e um generoso pacote de ajuda do FMI, o país conseguiu recuperar-se após alguns anos e retomou sua trajetória de crescimento.

Diante da abrupta mudança econômica num período relativamente curto, há quem diga que a Irlanda é hoje um país de Primeiro Mundo, mas com alma de Terceiro Mundo:

> Up to the 1960s, Ireland had many of the features of a Third World country. Most of these have vanished, but some traces still remain, not least in Irish habits of mind. As someone remarked, Ireland is a First World country with a Third World memory [...]. Despite its relative affluence, Ireland still betrays a lot of symptoms of classic underdevelopment. It's still a lopsided economy, reliant on foreign capital, and with a weak industrial base of its own. [...] Like some Third World nations, it has a political system which partly depends

8 Ver: *Q1 2024 Labour Force Survey*, e respectivo anúncio, em: <https://enterprise.gov.ie/en/news-and-events/department-news/2024/may/minister-burke-and-minister-mcgrath-welcome-latest-figures-showing-further-employment-growth-in-first-quarter-of-2024.html>. Acesso em: 13 jun. 2024.

9 "In the twenty-five years between 1971 and 1995, the proportion of the Irish labour force that was making its living from agriculture halved. This also meant that the number of employers and self-employed people making their income from the ownership of property fell from 40 per cent in 1961 to 22 per cent in 1991. Conversely, between 1961 and 1991, the proportion of upper middle-class employees, more than doubled from 10 to 22 per cent. Meanwhile, the number of women at work outside the home rose by 46 per cent in that period. [...] Equally, though, the proportion of semi-skilled and unskilled manual jobs was shrinking all the time. If you were not able to get on the escalator of education, you were stuck in an old economy [...] that was disappearing". O'Toole, 2022, p. 259-260.

10 Ver: <https://countryeconomy.com/countries/compare/ireland/uk>. A renda per capita da Irlanda é hoje a quinta maior do planeta, atrás apenas de Mônaco, Liechtenstein, Luxemburgo e Bermudas. Cf. *World Economic Outlook Database*. FMI, Washington, 2024. Disponível em: <www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April/weo-report>. Ambos os acessos em: 13 jun. 2024.

> on favours, tribal affinities and who you happen to prop up the bar with. Many of its legal and political institutions are hangovers from the days of colonial rule. Like some underdeveloped countries too, it's culturally dependent on more advanced countries, living in the shadow of Britain and the States despite its own robust cultural traditions [...]. Some of its mentality is still deeply traditionalist though this is everywhere eroding. And it's a migrant society, which until quite recently has been unable, like Turkey or the Caribbean, to provide enough employment at home for its own people. It would be foolish to categorise Ireland with Nigeria and Nepal; but though it clearly isn't a Third World country, some of it has a one-and-a half world feeling about it.[11]

Com efeito, a Irlanda nunca chegou a criar uma base industrial considerável. Enquanto outros países europeus experimentavam um desenvolvimento radical na economia, na sociedade e na produção ao longo dos séculos XIX e XX, a Irlanda permanecia predominantemente rural. A falta de diversificação econômica, a dependência da Inglaterra na importação de produtos manufaturados, a falta de recursos naturais direcionados para indústrias pesadas (como ferro e carvão) e o próprio colonialismo britânico limitaram o desenvolvimento. A isso somou-se também o já referido impacto demográfico da Grande Fome, que reduziu a força de trabalho disponível[12]. Logo após a independência, em 1922, que só foi conquistada mediante luta contra o colonizador britânico, o país ainda experimentou uma triste guerra civil. O custo econômico dos dois conflitos foi substancial. As tentativas subsequentes de fomentar o desenvolvimento industrial pela implantação de um modelo de substituição de importações igualmente fracassaram.

Só muito recentemente, como visto, a Irlanda logrou atingir um crescimento econômico consistente, apoiado na indústria de serviços, na atração de investimentos e multinacionais por meio de vantagens tributárias, da criação de um ambiente de negócios ágil e desburocratizado, e na integração tecnológica à economia mundial. Esse desenvolvimento, no entanto, tendeu a concentrar-se nas cidades maiores, especialmente em Dublin, e em algumas poucas regiões adjacentes. Isso gerou o que os especialistas têm chamado de uma economia dual. Há uma Irlanda das multinacionais, com mão de obra internacionalizada e altos salários e outra, a da economia doméstica, das pequenas e médias empresas, onde predominam padrões de vida mais

11 EAGLETON, Terry. The Truth about the Irish. *New Island Books*: Dublin, 2006, p. 37-38.

12 BARRY, Frank. Industrial Development and Policy in Ireland. *Economic and Social Review*, n. 1, 1999, p. 1-34.

modestos. Realidades distintas, convivendo lado a lado, que embaralham percepções e dificultam a análise dos dados macroeconômicos:

> It is well understood that the large multinational footprint in Ireland raises challenges for interpreting key economic variables. Irish-owned non-financial corporates are mainly made of up the small and medium-sized firms. These account for the larger share of employment in Ireland than the foreign-owned sector; the opposite is the case for gross value added.[13]

A Irlanda, portanto, permanece interessantemente ambígua e contraditória: conservadora e liberal, católica e materialista, moderna e tradicional. Embora com uma importância econômica hoje diminuída, a agropecuária ainda ocupa 65% do território irlandês, fazendo com que o país mantenha, no interior, um ar tradicional, com pequenas cidades, infraestrutura mais rudimentar e costumes rurais arraigados que constituem parte significativa de sua identidade cultural. Para compreender a Irlanda contemporânea, o observador deve buscar um equilíbrio entre sua tradição e mentalidade rurais e o recente ímpeto de modernização e crescimento. Os irlandeses estão surfando a maior onda de progresso econômico que jamais conheceram, mas tamanha prosperidade vem desencadeando profundas mudanças. O país tem deixado de ser um rincão fechado dos confins da Europa para se tornar uma sociedade cosmopolita que recebe um número cada vez maior de estrangeiros inclusive de brasileiros (12% da população irlandesa nasceu no exterior)[14].

III. Por que a Irlanda?

Como país próspero, alta renda per capita, taxa de desemprego quase inexistente e um dos maiores salários-mínimos do planeta, a Irlanda é naturalmente atrativa para imigrantes de diferentes nacionalidades[15]. Sua política imigratória é relativamente aberta, o que facilita que pessoas de diferentes origens migrem para o país para trabalhar, estudar ou viver com

13 DEPARTMENT OF FINANCE. *The Dual Structure of the Irish Economy:* further evidence from sectoral accounts. Dublin, 2022. Disponível em: <www.gov.ie/en/publication/58542-the-dual-structure-of-the-irish-economy-evidence-from-the-sectoral-accounts/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

14 Os dados sobre uso da terra na Irlanda e sobre o percentual de imigrantes na população irlandesa são do censo de 2022. Ver: <www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-coa/censusofagriculture2020-preliminaryresults/landutilisation> e <www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cpsr/censusofpopulation2022-summaryresults/migrationanddiDisponível emsity>, respectivamente. Ambos os acessos em: 16 jun. 2024.

15 Segundo o site Statista (<www.statista.com/statistics/1445729/minimum-wages-worldwide/>), em fevereiro de 2024, a Irlanda possuiria o quarto maior salário-mínimo líquido do planeta. Acesso em: 16 jun. 2024.

suas famílias. O que a faz, porém, especialmente atraente aos brasileiros, cujo número quintuplicou nos últimos anos[16]?

Diríamos que se trata de uma combinação de fatores econômicos, características locais e política imigratória. Os fatores econômicos, já delineados acima, fazem com que haja maior oferta de empregos em relação ao Brasil, com salários médios muito mais altos, mesmo para funções menos qualificadas. Além disso, há incentivos para investimento e empreendedorismo. Entre as características locais relevantes estão a segurança, o alto IDH, a estabilidade política, um sistema de bem-estar social bem desenvolvido, e, sobretudo, o fato de o país pertencer à União Europeia (UE) e o uso da língua inglesa. Por fim, a Irlanda possui uma política imigratória relativamente flexível, em comparação a outros países desenvolvidos, oferecendo aos cidadãos não europeus, principalmente estudantes, a possibilidade de trabalhar.

O aprendizado do inglês tem sido importante fator de atração de brasileiros nas últimas décadas. É crescente o número de compatriotas, especialmente jovens com formação universitária, que buscam aprender ou aperfeiçoar o conhecimento da língua inglesa, cujo domínio é hoje instrumental para uma carreira internacional bem-sucedida. A posição da Irlanda, atualmente, como principal país de língua inglesa na UE, constitui fator de atração adicional[17]. Entre os países mais comumente procurados para o aprendizado de inglês, a Irlanda é certamente o que oferece o melhor custo-benefício aos brasileiros, a começar pelas condições imigratórias.

Em primeiro lugar, não há exigência de visto prévio. Ao contrário do que ocorre em muitos outros destinos (como nos EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, onde a obtenção do visto é desafiadora e demorada), o estudante brasileiro ingressa na Irlanda apenas com a apresentação da carta da instituição de ensino, seguro-saúde e uma quantia monetária para subsistência. A residência é concedida depois, com o estudante já no país. O processo é bastante mais ágil (e normalmente mais barato) do que o dos países que exigem visto prévio[18].

16 Além de UNLEASHE (2024), ver: Brasileiros na Irlanda: entenda aumento de 400% nos últimos anos e os desafios de morar no exterior, por Leo Nicolini. *G1*, 14 nov. 2023, disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2023/11/04/brasileiros-na-irlanda-entenda-aumento-de-400percent-nos-ultimos-anos-e-os-desafios-de-morar-no-exterior.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 2024.

17 Após o Brexit, Irlanda e Malta são os únicos dois países da UE onde o inglês é língua oficial, em ambos os casos juntamente com uma segunda língua. Mas, enquanto em Malta só 10% da população usa o inglês como primeira língua (o restante prefere o maltês), na Irlanda a vasta maioria da população tem o inglês como língua materna, com apenas 170 mil irlandeses (3,3%) utilizando preferencialmente o gaélico.

18 O Reino Unido tampouco exige visto prévio para estudantes brasileiros, mas somente para permanências de até seis meses, sem possibilidade de renovação. Já na Irlanda, a permanência é de oito meses, e pode ser renovada duas vezes.

Em segundo lugar, a permissão imigratória como estudante permite que o beneficiário trabalhe em regime parcial de até 20 (vinte) horas por semana. Trata-se de possibilidade importante para auxiliar no custeio dos estudos. A maioria dos outros países de língua inglesa comumente procurados pelos brasileiros não permite trabalho concomitante ao estudo (ou, se o permite, o faz em condições mais restritivas do que a Irlanda).

Muitos dos brasileiros que vêm ao país para estudar inglês acabam permanecendo: continuam os estudos, constituem família, empreendem[19], conseguem emprego em áreas estratégicas em termos econômicos ou de grande demanda, como TI, engenharia, logística, negócios, marketing, contabilidade, "hospitalidade" (restaurante/bar/pubs/hotéis), saúde (enfermeiras e cuidadores), serviços de entrega, entre outros. Isso deu origem a uma comunidade de perfil predominantemente jovem, composição variada e boa qualificação (como se verá a seguir), que se superpôs a ondas migratórias mais antigas, ligadas especialmente à indústria frigorífica.

IV. As ondas migratórias

As correntes migratórias brasileiras para a Irlanda são um fenômeno recente. Pode-se afirmar que o fenômeno está estreitamente ligado ao desenvolvimento econômico que a Irlanda vivenciou a partir dos anos 1990. Com diferentes motivos impulsionadores, essas ondas têm ocorrido de maneira superposta.

O primeiro deslocamento quantitativamente relevante deu-se a partir de 1994, quando grupos de trabalhadores da indústria da carne foram contratados para trabalhar em frigoríficos irlandeses, notadamente nos condados de Meath, Roscommom e Galway. De acordo com o censo irlandês de 2011, quase 30% da população da cidade de Gort, no condado de Galway, era composta de cidadãos não irlandeses, dos quais os brasileiros representavam a maioria[20].

É interessante notar que essa primeira leva de imigração brasileira, dirigida a áreas rurais da Irlanda, deu-se por meio de conexões pessoais e familiares a partir de exercício de recrutamento em Goiás. Frigoríficos irlandeses solicitaram ao governo permissões de trabalho e contrataram inicialmente magarefes

19 Consoante levantamento realizado pela consultoria Unleashe para a Embaixada em Dublin, em novembro de 2022 havia cerca de 1.330 empresas de brasileiros na Irlanda. UNLEASHE, *Brazilian Entrepreneurship in Ireland 2022 Report*. Dublin, 2022.

20 RODRIGUES, Pilar Luz. *Mitigating the Effects of Precarity:* Brazilian Migrant Workers and Place-Making in Rural Ireland. South East Technological University, ago. 2022, p. 14. Tese de Doutoramento. Disponível em: <www.researchgate.net/publication/371155773>. Acesso em: 26 maio 2024. Durante o "Brazilian Day Gort", realizado em 8 de junho de 2024, comemoraram-se os 30 anos da imigração brasileira àquela cidade.

brasileiros do mesmo bairro (Vila Fabril, na cidade de Anápolis, Goiás) para desempenhar funções manuais nas fábricas de carne. O recrutamento seguiu em Goiás por cerca de uma década e, além dos trabalhadores contratados, vieram familiares, conhecidos e vizinhos, atraídos pelas oportunidades de trabalho nos frigoríficos ou em outras funções nas regiões de destino.

Com a recessão de 2008, porém, muitos trabalhadores brasileiros deixaram de ter suas permissões imigratórias renovadas: alguns regressaram ao Brasil; outros permaneceram indocumentados na Irlanda[21]. Além dos que permaneceram, outros continuavam a chegar, em que pese à falta de permissões de trabalho:

> In August 2004, the issue of work permits to non-EEA nationals for low-skill jobs ceased [...]. Substantial numbers of permits continued to be renewed for Brazilians until 2007 but, in 2008, renewal of permits declined markedly, and the number of deportation orders increased [...]. In 2008 also, the Irish immigration authorities were reported as "restricting entry to a large number of Brazilians who are suspected of landing to gain illegal employment" [...]. Illegal employment relates to a practice of overstaying a holiday visa issued for 90 days, at the port of entry, and gaining undocumented employment.[22]

Em paralelo, também a partir dos anos 1990, a Irlanda passou a receber número crescente de estudantes estrangeiros atraídos pelo ensino da língua inglesa. O país começou a desenvolver uma indústria de ensino de inglês como língua estrangeira e incentivar programas de estudo para não nativos do idioma (English as a Second Language – ESL), com um número crescente de escolas de idiomas estabelecendo-se nas cidades de Dublin, Cork, Galway e Limerick.

A próxima onda migratória de brasileiros, que ocorreu sobretudo a partir dos 2000, foi a de estudantes da língua inglesa. Em 2008, por exemplo, 4.828 permissões imigratórias estudantis (conhecidas como *Stamp 2*) foram concedidas a brasileiros. A introdução de permissões imigratórias favoráveis para nacionais de países de fora da UE, como a já citada autorização de trabalho em tempo parcial, aliada à estabilização política e ao crescimento econômico,

21 *Idem*, p. 14-16.

22 CAWLEY, Mary. *Labour and Education-related Migration in the Age of Globalisation*: New Links Between Brazil and Ireland. National University of Ireland, dez. 2018, p. 46. Disponível em: <https://shorturl.at/vV3z3>. Acesso em 26 maio 2024.

tornou a Irlanda atraente para estudantes de todo o mundo, popularizando o país como destino para aprendizado de inglês[23].

O perfil dos estudantes brasileiros é variado, mas trata-se de imigrantes adultos. A possibilidade de trabalhar é o que atrai a maioria dos brasileiros, sejam jovens adultos, profissionais recém-formados ou profissionais com experiência de trabalho que buscam uma transição de carreira e novas oportunidades de trabalho:

> The potential to work part-time as an English language student is documented as an attraction of Ireland for Brazilians. Professionals whom DALSIN (2006) interviewed, who left careers in Brazil, reported four reasons for coming to Ireland to learn or improve their English language skills: a location in Europe, potential to travel within Europe at relatively low cost, being a country where English is spoken, and having a student visa scheme which permits work for defined periods of time. Some professionals who are former students of English may return to Brazil and later succeed in obtaining employment in Ireland.[24]

Cabe salientar que esse segundo fluxo migratório ainda permanece atual, apesar de ter-se iniciado há mais de 20 anos. Contudo, hoje, temos uma variedade de ensino para além da língua inglesa, com destaque para os programas de ensino superior e permissões imigratórias favoráveis, como a permissão de trabalho em tempo parcial e integral, facilitando a permanência e o acesso ao emprego após os estudos[25]. Como confirmou o mapeamento da comunidade brasileira, estudo da língua inglesa, oportunidades de trabalho e de crescimento profissional são fatores que normalmente interagem e se somam na decisão de imigrar para a Irlanda. A grande maioria dos entrevistados expressou a convicção de que "o domínio da língua inglesa é o melhor passaporte rumo à progressão profissional"[26].

A visita do presidente irlandês, Michael D. Higgins, ao Brasil, em 2012, e a aprovação da Irlanda como um dos destinos do programa Ciência sem Fronteiras representou o primeiro passo para uma forte colaboração acadêmica.

23 *Idem*, p. 48-49.

24 *Idem, ibidem*.

25 DEPARTMENT OF JUSTICE. *Third Level Graduate Programme*: immigration rules for non-EEA students. Dublin, 2023. Disponível em: <www.irishimmigration.ie/wp-content/uploads/2024/03/third-level-graduate-programme.pdf>. Acesso em: 26 maio 2024.

26 UNLEASHE (2024), p. 3.

Mais de 3.500 estudantes brasileiros foram beneficiados com bolsas de estudo para pós-graduação de um ano na Irlanda entre 2013 e 2016, notadamente nas áreas de ciência, engenharia, tecnologia e matemática[27].

Esses acontecimentos marcaram o início de uma terceira onda migratória de brasileiros para a Irlanda, a partir de meados da década de 2010, caracterizada pelo aumento das permissões de trabalho para empregos qualificados. Pedidos de permissão de trabalho de brasileiros formados na Irlanda foram um dos principais fatores que contribuíram, inicialmente, para esse novo cenário.

Em 2014, com o intuito de melhor gerenciar e priorizar as necessidades do mercado de trabalho, bem como otimizar as políticas da imigração econômica para trabalhadores qualificados, o Parlamento irlandês (*Oireachtas*) aprovou o Employment Permits (Amendment) Act 2014, que ampliou o sistema de permissões de trabalho. Introduziu-se, nesta ocasião, o conceito de listas de empregos para cidadãos não comunitários, sendo o Ministério de Empresas, Comércio e Emprego (Department of Enterprise, Trade and Employment – DETE) autorizado a publicar rol de ocupações em que permissões de trabalho deveriam ser concedidas com prioridade (Critical Skills Occupation List – CSOL) e outro em que não poderiam ser concedidas (Ineligible List of Occupations for Employment Permits – ILOEP). Para os empregos constantes da CSOL, foi criada a permissão de trabalho do tipo *critical skills* (em substituição ao *green card*)[28].

Ano	Novas permissões	Renovações	Total	Recusas
1998	16	18	34	2
2000	543	93	638	0
2004	188	1324	1512	39
2005 a 2007	480	2266	2746	137
2008	358	226	584	136
2009	92	205	297	135

27 Ver documento final do evento *Brazil-Ireland: partners in excellence,* Rio de Janeiro, 2018, com links para as apresentações, disponível em: <https://eurireland.ie/assets/uploads/2018/05/Brazil-Ireland-Research-Contact-Event-2018-Final-Report-with-links-to-presentations.pdf> e resumo dos resultados do programa Ciência sem Fronteiras para a Irlanda, disponível em: <https://eurireland.ie/programmes/related-international-co-operation/bipex/oDisponível emview-science-without-borders-programme-2013-2016/>. Ambos os acessos em: 26 maio 2024.

28 O *Employment Permits (Amendment) Act 2014* substituiu o *Employment Permits Act 2006*, que havia sido a primeira lei a estabelecer um sistema de permissões de trabalho destinado a atrair trabalhadores qualificados (o chamado *green card* irlandês). O sistema de listas de emprego segue vigente até hoje, com ambas as ocupações, prioritárias e inelegíveis, listadas na página do DETE (<https://enterprise.gov.ie/en/what-we-do/workplace-and-skills/employment-permits/>). Acesso em: 26 jun. 2024.

Ano	Novas permissões	Renovações	Total	Recusas
2010	74	269	343	59
2011	55	107	162	71
2012	65	121	186	61
2013	86	29	115	57
2014	143	24	167	34
2015	287	22	309	71
2016	536	25	561	144
2017	635	40	675	201
2018	1290	136	1426	197
2019	1400	165	1565	326
2020	1799			226
2021	1098			178
2022	4302			451
2023	2632			253
2024 parcial	3475			506

Como se pode observar, a partir de 2018 há um aumento significativo na expedição de permissões de trabalho para brasileiros, uma tendência que já vinha em crescimento em 2016 e 2017. Esse movimento de nossos compatriotas em busca de melhores oportunidades de vida e trabalho foi impulsionado pela recessão econômica no Brasil. A indústria siderúrgica vivia então uma das maiores crises de sua história. O momento era também de crispação política, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, ao qual se seguiria período de intensa polarização.

No bojo das três ondas migratórias aqui ressaltadas, cumpre salientar o papel dos brasileiros com dupla cidadania europeia, que constituem parte importante desse fluxo. Como sabido, os cidadãos da UE têm o direito de movimentar-se livremente entre os Estados membros, podendo viver, trabalhar, estudar ou aposentar-se em outro Estado do Bloco sem precisar de autorização do país anfitrião[29]. Estima-se que cerca de um terço dos italianos e portugueses residentes na Irlanda sejam, na verdade, brasileiros com dupla cidadania.

29 A livre circulação de pessoas dentro da UE começou formalmente com a implementação do Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em novembro de 1993. A Comissão Europeia oferece informações e orientações sobre a aplicação dos direitos de livre circulação. Ver: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=pt>. Acesso em 26 maio 2024.

Os familiares não europeus de cidadãos da UE também têm certos direitos de residência e movimentação dentro do Bloco, garantidos pela legislação europeia e ratificados pela Irlanda. Esses direitos são particularmente detalhados na Diretiva 2004/38/CE. Essa diretiva entrou em vigor em 30 de abril de 2006 e aplica-se aos cidadãos europeus e seus familiares que residem em outro país da UE que não o país de origem[30].

Somam-se, assim, aos brasileiros estudantes e aos titulares de permissões de trabalho na Irlanda, os muitos compatriotas com dupla nacionalidade europeia e seus familiares. Membros familiares incluem cônjuges, parceiros registrados (se o país anfitrião trata parcerias registradas de forma equivalente ao casamento), parceiros não registrados, filhos menores de 21 anos ou dependentes, e ascendentes dependentes (pais ou avós) do cidadão da UE ou do seu cônjuge/parceiro[31]. Brasileiros nessa condição, ainda que não possuam cidadania europeia, fazem jus à permissão de trabalho na Irlanda como dependentes, por força da citada Diretiva, dada sua relação familiar com o cidadão europeu patrocinador.

V. Panorama atual

O significativo crescimento da população brasileira na Irlanda tem sido impulsionado por diversos fatores, incluindo oportunidades de estudo, trabalho, carreira internacional, reunificação familiar, e a busca por uma melhor qualidade de vida. Como referido, a despeito do número oficial de 29.747 cidadãos brasileiros residentes fornecido pelo censo demográfico irlandês de 2022, acredita-se que essa população seja bem maior, de acordo com o já citado Mapeamento da Comunidade Brasileira na Irlanda 2024, que estimou esse número em 58.500.

O mapeamento comprovou o perfil jovem dessa população, a grande presença de brasileiros com dupla nacionalidade, e a chegada recente da maioria dos imigrantes. Consoante a pesquisa, 31,8% dos brasileiros adultos na Irlanda têm entre 33 e 37 anos, 28,1% entre 28 e 32 anos, e 18,2% entre 38 e 42 anos. Vale dizer, somando-se essas três faixas, verifica-se que 78,1% da população de brasileiros adultos na Irlanda tem entre 28 e 42 anos de idade. Em relação ao gênero, o levantamento valeu-se dos dados do censo irlandês

30 CLAYTON, Gina; FIRTH, Georgina. *Immigration & Asylum Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 111-128. Para a Diretiva 2004/38/CE, ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32004L0038>. Acesso em: 26 maio 2024.

31 STANLEY, John. *Immigration, Free Movement of Persons, and Citizenship Law.* Dublin: Round Hall, 2019, p. 160-203.

que apontou, entre as pessoas nascidas no Brasil e residentes na Irlanda, um percentual de 53% de mulheres e 47% de homens (entre os respondentes da pesquisa, 74% se identificaram como mulheres, 25,7% como homens e 0,3% como outros, mas esses números indicam apenas que mais mulheres responderam ao questionário e não a real composição de gênero da diáspora brasileira). O mapeamento indicou ainda que 35% dos brasileiros residentes na Irlanda possuem uma segunda nacionalidade, sendo as principais a italiana (21,1% do total), a portuguesa (6,1% do total) e a irlandesa (5,6% do total). Por fim, 78,3% confirmaram ter chegado à Irlanda entre 2016 e 2023[32].

No que tange ao perfil familiar, segundo a pesquisa, 58,3% dos brasileiros na Irlanda são casados ou possuem companheiros, sendo que, destes, cerca de dois terços (65,8%) têm companheiros brasileiros. Entre os que possuem companheiros estrangeiros, a grande maioria (72,51%) co-habitam com irlandeses. Dos respondentes, 26% indicaram ter filhos ou dependentes menores de idade, sendo a maioria desses dependentes nascidos na Irlanda (64,9%) e na faixa etária entre 1 e 6 anos (50,2%). A pesquisa estimou ainda em 14.800 o número de crianças e adolescentes dependentes de brasileiros no país. Parte desse percentual poderia não ter ainda a nacionalidade brasileira, uma vez que a pesquisa apontou que cerca de um quarto (23,3%) dos entrevistados com dependentes não registraram ainda as crianças no setor consular da Embaixada[33].

Quanto ao local de procedência e à composição étnica, 62,9% dos entrevistados disseram-se procedentes do Sudeste do Brasil (sendo 43,8% do estado de São Paulo). Os outros estados de maior procedência depois de São Paulo são Rio de Janeiro e Minas Gerais (8,6% cada), Rio Grande do Sul (6,3%), Santa Catarina (5,9%), Paraná (5,0%) e Goiás (3,7%). A preponderância de brasileiros do Sudeste, seguidos dos Sul e do Centro-Oeste, impacta a composição étnica, eis que 63,5% dos respondentes definiram-se como brancos, enquanto 24,7% se declararam pardos. Essa composição contrasta com a distribuição racial encontrada pelo censo do IBGE no Brasil em 2022, onde a maioria da população (55,7%) definiu-se como parda ou negra[34].

A pesquisa indicou que a decisão de migrar está muitas vezes relacionada à procura por oportunidades no âmbito profissional, educacional ou cultural, ou ainda, por melhor qualidade de vida. As principais motivações, não excludentes, identificadas para a vinda de brasileiros à Irlanda estão associadas ao interesse

32 UNLEASHE, 2024, p. 18.

33 *Idem*, p. 28-29.

34 *Idem*, p. 18-19 e 22-23.

em aprender ou adquirir fluência no inglês (65,1%), à melhoria da qualidade de vida (55,7%), à realização do desejo de morar no exterior (49,1%) ou à busca por aprimoramento e crescimento profissional (45,2%)[35].

Confirmou-se a percepção de que a maioria dos imigrantes brasileiros chega à Irlanda como estudante (permissão imigratória do tipo *Stamp 2*) e posteriormente há alteração desse *status* migratório. Dos respondentes da pesquisa, 61% afirmaram ter entrado no país com o *Stamp 2* e 60% assinalaram ter mudado sua permissão de residência adiante. Como referido, a Irlanda oferece aos estudantes – tanto os que vêm aprender inglês quanto aqueles que optam pelo ensino superior, especialmente nas áreas de TI, negócios, ciências e engenharia – a possibilidade de trabalhar concomitantemente aos estudos. Isso leva a que muitos estudantes brasileiros, após sua chegada e uma vez cientes das regras do sistema de permissão de trabalho irlandês, consigam ofertas de emprego adequadas à obtenção de um *work permit*, levando à mudança do seu *status* migratório.

Por outro lado, 14,2% informaram ter vindo para a Irlanda já com cidadania europeia e, portanto, sem necessidade de qualquer permissão de residência. Muitos chegaram como estudantes (ou com alguma outra permissão) e depois obtiveram o reconhecimento da cidadania europeia (31,8% dos brasileiros na Irlanda possuem atualmente cidadania europeia, em comparação com os 14,2% que já chegaram com ela)[36]. Um percentual menor de brasileiros chega à Irlanda como familiar não europeu de cidadãos da UE (8,2%), fazendo jus ao *Stamp 4 EUFam*, ou ainda com autorização de trabalho vinculada a um empregador (5,6%), o que corresponde ao *Stamp 1*[37].

No tocante à demografia e moradia, o mapeamento estimou, calcado nas respostas ao questionário e no cruzamento desses dados com os do censo irlandês de 2022, que a maior parte da comunidade (61,3%) reside no condado de Dublin, seguido dos condados de Cork (8,0%), Kildare (5,3%), Limerick (4,9%) e Galway (3,1%)[38]. É natural que assim seja, porquanto na capital se concentram as maiores oportunidades de emprego e de estudo. Dublin é hoje um *hub* para grandes empresas de tecnologia, serviços, hospitalidade, construção civil, logística, entre outras, e abriga, ainda, as duas melhores universidades do país, além de outras instituições de ensino e grande número de escolas de inglês.

35 *Idem*, p. 33.

36 *Idem*, p. 23.

37 *Idem, ibidem*. Sobre os familiares não europeus de cidadãos da UE, vide nota 31.

38 *Idem*, p. 18-19

Por outro lado, existe ali, igualmente, um maior controle sobre os imigrantes, razão pela qual os brasileiros indocumentados, em sua maioria, preferem não residir em Dublin, mas em outras regiões como Galway, Limerick, Roscommon e Cork. Quando analisados apenas crianças e adolescentes brasileiros (menores de idade), a concentração populacional na capital irlandesa cai para 41,8%. Nesse caso, observa-se uma maior concentração relativa em condados vizinhos a Dublin, como Kildare (9,5%), Meath (4,7%) e Wicklow (3,6%), refletindo a dificuldade de obtenção de moradias para famílias na capital irlandesa[39]. Ou seja, ao constituir famílias com dependentes, os brasileiros tendem a mudar-se para áreas de subúrbio próximas à capital. Dos condados mais afastados, apenas Cork (5,7%) e Waterford (3,6%) possuem concentração de crianças e adolescentes brasileiros comparável aos condados circundantes a Dublin[40].

O mapeamento mostrou que a grande maioria dos brasileiros mora de aluguel (78,8%), sendo 51% em imóvel não compartilhado e 27,8% em casa ou apartamento compartilhado com outros inquilinos, prática comum na Irlanda, especialmente no caso dos estudantes. Apenas 18,2% dos brasileiros moram em imóvel próprio, sendo 16,2% em casas ou apartamentos financiados mediante hipoteca, e uma diminuta parcela (1,6%) em imóveis quitados[41].

No que concerne à educação e ao trabalho, segundo a pesquisa, a grande maioria dos brasileiros na Irlanda possui nível superior (85%) e encontra-se ativa no mercado de trabalho (86,4%). Os principais setores de atuação são serviços ligados ao turismo, beleza ou bem-estar (26,5%), áreas de TI e comunicações (19,2%), serviços de administração e direito (18,7%) e serviços de educação (13%). Pelo menos a metade dos empregados não trabalha em sua área de formação, mas desfruta de direitos trabalhistas adequados, embora se registrem casos de exploração e empregos irregulares e informais. Apenas uma pequena parcela dos brasileiros atua como autônomo (4,8%) ou é empresário/empreendedor (2,2%)[42]. Isto se explica pelo fato de que, na Irlanda, além dos imigrantes de outros países europeus, só podem operar um negócio ou abrir empresa própria os titulares de permissão de residência do tipo *Stamp 4*, *Stamp 4 EUFam* e *Stamp 5* (e algumas categorias especiais de *Stamp 1*).

39 Encontrar moradia acessível em Dublin, sobretudo de maior tamanho, pode ser desafiador devido à demanda e preços elevados. A capital irlandesa possui hoje um dos aluguéis mais caros da UE por metro quadrado. De acordo com o *rent index* de sítio web especializado em custo de vida global (<www.numbeo.com/cost-of-living/rankings>), Dublin ocupa hoje o 23º lugar no mundo entre as cidades com aluguéis mais caros. Os valores médios na capital irlandesa estariam apenas 40% abaixo de Nova York (para 100 pontos atribuídos a Nova York no ranking, correspondem 60,7 pontos em Dublin).

40 UNLEASHE, 2024, p. 23-31.

41 *Idem*, p. 28.

42 *Idem*, p. 36-43.

Ou seja, empreender de forma regular fica restrito aos brasileiros com dupla cidadania europeia ou aos titulares residentes das categorias acima citadas.

Ainda assim, muitos brasileiros na Irlanda são empreendedores, incluindo consultorias especializadas, instituições de ensino, agências de intercâmbio e marketing, consultórios odontológicos, restaurantes, cafés, salões de beleza, empresas de construção civil, reparos e pintura, empresas de eventos, cultura e entretenimento, entre outras. Consoante levantamento da Embaixada do Brasil em Dublin, realizado em novembro de 2022, por meio da consultora UNLEASHE, existem mais de 1.300 empresas de brasileiros na Irlanda[43]. A inauguração, em março de 2023, da Câmara de Comércio Brasil-Irlanda (Brazil--Ireland Chamber of Commerce – BICC) consagra essa vocação empreendedora e aptidão de crescimento de vários conterrâneos[44].

Quanto à renda, mais de um quarto dos brasileiros na Irlanda (27,7%) declarou ter renda familiar entre 3.001 a 5.000 euros mensais e cerca de um quinto (21%) entre 5.001 e 10.000 euros mensais. A Irlanda configura-se, portanto, para nossa comunidade, como destino que gera oportunidades de desenvolver talentos, aperfeiçoar qualificações e realizar vocações. A maior parte dos brasileiros tem se integrado bem à sociedade irlandesa, desenvolvendo contato próximo e vínculos sociais com colegas de trabalho (54,8%). É certo que, apesar do grande interesse pelo aprendizado do inglês, a barreira linguística e cultural ainda é um desafio significativo para muitos. Dificuldades na adaptação ao clima e à cultura, e questões relacionadas à regularização do *status* migratório são também fatores de afastamento. A maioria dos imigrantes brasileiros ainda não se interessa assiduamente pela política local (52,7%), e poucos desenvolvem trabalho voluntário (11,7%) junto às comunidades irlandesas[45].

Destarte, ao mesmo tempo em que o mapeamento aponta um quadro geral bastante promissor de integração (imigrantes em sua maioria qualificados, com presença em diversas áreas profissionais e até mesmo ocupando postos de destaque em grandes empresas e investindo em mestrados e doutorados; distribuição geográfica que, embora mais concentrada em Dublin, abrange todos os condados; incremento significativo dos laços familiares entre cidadãos dos dois países, com muitos brasileiros obtendo dupla cidadania e crescente

43 UNLEASHE. *Brazilian Entrepreneurship in Ireland Report*. Dublin, nov. 2022.

44 Disponível em: <www.rte.ie/news/business/2023/0330/1367053-new-brazil-ireland-chamber-of-commerce-to-promote-trade/>. Acesso em: 31 maio 2024.

45 UNLEASHE, 2024, p. 43-54.

proporção de filhos nascidos na Irlanda), ele revela igualmente que nossos compatriotas mantém e cultivam suas raízes brasileiras.

O vínculo com as origens se manifesta por visitas frequentes ou ocasionais ao Brasil, pela preservação da língua portuguesa no ambiente doméstico, círculo social e pelo consumo de conteúdo, produtos e serviços brasileiros. De fato, a acentuada maioria dos imigrantes brasileiros usa o português diariamente (82,6%), consome conteúdo de canais e mídias em português (73,7%) e participa de alguma comunidade ou grupo brasileiro na Irlanda (83,3%). Mais de 80% declararam também consumir produtos ou serviços brasileiros ("indústria da saudade") nas áreas de alimentação e de serviços de beleza ou bem-estar. Quanto a crianças e adolescentes, 94,6% dos pais ou responsáveis participantes da pesquisa consideram "muito importante" ou "importante" a preservação da língua portuguesa para seus dependentes menores de idade, porém apenas 33,7% conseguem proporcionar atividades complementares aos dependentes com vistas à manutenção e aprimoramento da língua de herança.

Tais características parecem espelhar o caráter ainda recente da imigração brasileira na Irlanda. A presença de nossa comunidade tem sido marcada por uma trajetória de crescimento e evolução contínua ao longo das últimas décadas e, à medida que os vínculos se consolidem, espera-se uma maior interação com a cultura e com a política local. Afinal, 60% dos brasileiros entrevistados na pesquisa salientaram sentir-se em casa na Irlanda, enquanto 43,4% asseveraram ter intenção de permanecer no país em caráter definitivo[46]. Fica claro, outrossim, que as primeiras gerações de imigrantes têm sido eficazes na preservação de suas raízes culturais. Mas a constatação de que uma parcela significativa de filhos de brasileiros nascidos na Irlanda não possui cidadania brasileira, somada ao fato de que uma proporção substancial dos pais, embora reconheçam sua importância, não oferecem atividades complementares para o aprendizado da língua portuguesa, evidencia um risco iminente de comprometimento na transmissão da cultura e identidade brasileiras para as próximas gerações.

Por fim, a pesquisa identificou, ainda, três grupos específicos de imigrantes brasileiros em situação de vulnerabilidade na Irlanda: i) aqueles que entraram legalmente no país, mas se tornaram indocumentados ao longo do tempo; ii) os trabalhadores de frigoríficos; e iii) os estudantes com *Stamp 2,* limitados a trabalhar predominantemente apenas 20 horas semanais. Há indícios de

46 *Idem,* p. 55.

que a renda desses grupos muitas vezes não seja suficiente para suprir os gastos de forma confortável, especialmente em regiões mais caras do país.

VI. O marco legal irlandês, integração e crise imigratória

Existem vários modelos de integração ou incorporação de imigrantes na sociedade de destino. Racismo e discriminação existem em todas as sociedades, embora a sua intensidade varie. As principais diferenças encontram-se nas atitudes públicas e nas políticas governamentais em matéria de imigração, permanência, educação, habitação, cidadania e pluralismo cultural. As políticas de imigração têm consequências para a maioria das outras áreas da política relativa aos imigrantes, tais como os direitos trabalhistas, a participação política e a naturalização[47].

A Irlanda adota uma postura aberta em relação às políticas de integração de estrangeiros. O país estabeleceu sua primeira estratégia nacional de imigração em 2017 (Migrant Integration Strategy – MIS), abrangendo um período de cinco anos e abarcando todos os imigrantes: nacionais europeus de outros Estados membros, nacionais não europeus e beneficiários de proteção internacional. Foram delineadas no documento ações que visavam promover a inclusão dos imigrantes, envolvendo vários departamentos governamentais sob a coordenação do Ministério da Criança, Igualdade, Deficiência, Integração e Juventude (Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth – DCEDIY). A estratégia envolve ainda organizações não governamentais, que na Irlanda possuem postura proativa e grande influência em questões de integração imigratória. Atualmente, uma nova estratégia nacional de imigração encontra-se em elaboração. A etapa de consulta popular foi finalizada em dezembro de 2023[48].

Teve lugar, a partir de janeiro de 2022, com janela de aplicação de seis meses, um inédito programa de regularização de imigrantes indocumentados, o que permitiu que pessoas em *status* migratório irregular obtivessem residência irlandesa, logrando acesso ao mercado de trabalho. Definido pelo governo como *once in a generation scheme*, o programa criou um caminho legal para a cidadania

47 DE HAAS, Hein; CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration:* International Population Movements in the Modern World. London: Bloomsbury Academic, 2022, p. 297-298.

48 Para a estratégia atual, ver: <https://migrant-integration.ec.europa.eu/country-governance/governance-migrant-integration-ireland_en#integration-strategy> e para a nova, ver: <www.gov.ie/en/consultation/99a1a-public-consultation-to-inform-a-new-national-strategy-for-migrant-integration/> e <www.gov.ie/en/press-release/e9eb1-minister-obrien-launches-a-public-consultation-on-migrant-integration/>. Todos os acessos em: 9 jan. 2025.

para cerca de 8 mil imigrantes que se enquadravam nas exigências. No total, foram apresentados 6.548 requerimentos, relativos a 8.311 pessoas de 110 nacionalidades. Destes, 5.654 (86%) eram requerimentos individuais e 894 (14%) pedidos familiares. Foram emitidas 5.197 (97%) decisões positivas, 97 (2%) decisões negativas e 74 (1%) pedidos de cancelamento. A nacionalidade brasileira foi uma das mais beneficiadas, estimando-se que pelo menos 1.504 brasileiros indocumentados tenham regularizado seu *status* imigratório entre os anos de 2022 e 2023[49].

Característica proeminentes da política imigratória irlandesa é o fácil acesso à cidadania via naturalização por tempo de residência. Nessa matéria, além da Constituição Irlandesa de 1937 (*Bunreacht na hÉireann*) e do *Irish Nationality and Citizenship Act 1956*, existem vários instrumentos legislativos relevantes, como legislações autônomas, regulamentos, *case law*, diretivas e leis da UE[50]. Tornar-se cidadão é uma parte crucial do processo de integração. A lei irlandesa prevê um período de tempo relativamente curto de residência dos imigrantes para aquisição da nacionalidade, e não exige testes cívicos ou de línguas. Em 2022, foram apresentados um total de 17.188 requerimentos de aquisição de nacionalidade, sendo 13.601 o número de certificados de naturalização emitidos, o mais elevado montante desde 2015, representando um aumento de 44% em relação a 2021[51]. Desde 2022, várias mudanças administrativas no procedimento imigratório têm facilitado a aplicação pelos interessados adultos que, desde 16 de outubro de 2023, passaram a fazer o requerimento de forma totalmente on-line e digital[52].

Em contrapartida, as regras para se tornar cidadão em vários países europeus são mais complexas e vêm sofrendo alterações consideráveis nos últimos anos. Alguns autores veem uma tendência de convergência nas regras de países europeus:

> Legal requirements for naturalisation (such as "good character", regular employment, language proficiency and other evidence of integration) are quite similar in various countries, but actual practices vary sharply. Switzerland, Austria and (until recently) Germany impose long waiting periods and complex bureaucratic

49 Detalhes do programa e de seus resultados estão disponíveis em: <www.irishimmigration.ie/regularisation-of-long-term-undocumented-migrant-scheme/> e <www.oireachtas.ie/en/debates/question/2023-02-09/241>. Ambos os acessos em 9 jan. 2025.

50 Stanley, 2019, p. 3-7.

51 Dados disponíveis em: <www.oireachtas.ie/en/debates/question/2023-11-28/424/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

52 Ver: <www.irishimmigration.ie/citizenship-applications-can-now-be-made-online/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

> practices and treat naturalisation as an act of grace by the state. Conversely, classical immigration countries encourage newcomers to become citizens. The act of becoming American (or Australian or Canadian) is seen as an occasion for celebration of the national myth. The introduction of citizenship ceremonies in some European countries such as the Netherlands is motivated by the need to pass on "national values", yet it could have positive effects by providing a symbolic welcome into the nation.[53]

A prática irlandesa de facilitar a aquisição da nacionalidade estaria, portanto, na contra-mão da tendência europeia. De acordo com a última avaliação do índice MIPEX (Migration Integration Policy Index), a abordagem cada vez mais abrangente da Irlanda à integração imigratória coloca o país entre os dez primeiros países dentre cinquenta e cinco outros avaliados[54]. Em que pese a essa abertura legal, contudo, tem-se constatado aumento dos movimentos sociais anti-imigrantes e xenofóbicos no país.

Até recentemente, a imigração não era um tema prioritário no debate político irlandês. O *boom* imigratório ocorrido a partir de 2022, contudo, ocasionado pelo fim das restrições de viagens pós-pandemia e pelo acolhimento de refugiados decorrente da guerra na Ucrânia, alterou essa tendência. Em outubro de 2023, contabilizavam-se mais de 97.315 refugiados ucranianos na Irlanda, ao abrigo da Temporary Protection Directive. Esse grande influxo de refugiados, aliado à crise de moradia preexistente no país, foram o estopim do quebra-quebra e dos confrontos entre manifestantes anti-imigração e a polícia, ocorridos em 23 de novembro de 2023, que ficariam conhecidos como *Dublin Riots*.

Desde então, a imigração tornou-se importante tópico na agenda nacional. Protestos e incêndios criminosos em acomodações destinadas a abrigar refugiados, ataques e crimes de ódio contra estrangeiros, assédio e represálias em residências de membros do atual Governo, desinformação online promovida por grupos de extrema-direita, entre outros incidentes, passaram a integrar o quotidiano dos noticiários locais.

As tensões foram intensificadas, em 2024, pela entrada de refugiados irregulares vindos do Reino Unido através da fronteira com a Irlanda do Norte, que não é controlada[55]. Esses refugiados, muitos dos quais passaram a viver

53 De Haas *et at.,* 2022, p. 316-317.

54 Disponível em: <www.mipex.eu/ireland>. Acesso em: 9 jan. 2025.

55 A desmilitarização da fronteira entre a Irlanda e o Reino Unido, após os Acordos de Sexta-Feira Santa (1998), que puseram fim aos *troubles* na Irlanda do Norte, significou o retorno ao espaço integrado de circulação

em tendas e barracas provisórias nas ruas de Dublin, buscavam escapar de deportações ordenadas no Reino Unido. Nas eleições locais de 7 de junho de 2024, os temas que mais preocupavam os irlandeses, segundo noticiado pelo *Irish Times*, eram imigração e moradia. Em resposta, o governo da Irlanda aderiu ao EU Asylum and Migration Pact, a fim de acelerar as decisões sobre asilo e o regresso de imigrantes irregulares aos países de origem[56].

Apesar de os protestos anti-imigração serem dirigidos prioritariamente aos requerentes de proteção internacional (asilo), sua retórica xenófoba acaba por atingir todos os imigrantes e ameaçar a visão de acolhimento materializada na legislação irlandesa. Há, de fato, uma linha tênue, nem sempre perceptível à opinião pública, entre a situação dos refugiados e a das demais categorias de estrangeiros. Fomentado por desinformação, ignorância e cultura do ódio, um protesto segmentado pode facilmente degenerar em ações generalizadas de violência contra todos os imigrantes.

VII. Perspectivas futuras

O Parlamento Europeu aprovou, em abril de 2024, uma grande reforma que endurece as regras de imigração, notadamente em se tratando de refugiados e de imigração irregular. O Pacto da UE para Asilo e Migração (EU Asylum and Migration Pact), que estava em discussão desde 2015, foi finalmente adotado. Como referido, esse instrumento legal, ao qual a Irlanda aderiu, acelera o processo de exame das solicitações de asilo, fazendo com que os requerentes de proteção internacional que não tenham seus processos aprovados regressem mais rapidamente aos países de origem. O Pacto também exige que os Estados membros da UE partilhem a responsabilidade pelos requerentes de asilo. Os Estados membros terão dois anos para promulgar e colocar em vigor as novas regras[57].

Por outro lado, entrou em vigor recentemente na Irlanda o Employment Permits Act 2024, que modificou o Employment Permits (Amendment) Act 2014, amenizando a rigidez de algumas regras relativas à permissão de trabalho

de pessoas historicamente compartilhado pelos dois países. Em 2011, esse entendimento foi ratificado oficialmente por meio da assinatura dos acordos de *Common Travel Area*.

56 Ver: <www.irishtimes.com/politics/2024/05/27/immigration-and-housing-dominate-voters-attention-as-elections-near-snapshot-poll-says/> e <https://www.gov.ie/en/press-release/4cae7-minister-mcentee-secures-approval-from-government-to-opt-in-to-measures-of-the-eu-pact-on-migration-and-asylum/>. Ambos os acessos em: 9 jan. 2025.

57 O Pacto está disponível em: <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en>. Acesso em: 28 maio 2024.

e deixando mais atrativa a aquisição de um *work permit* por um profissional não europeu. Notadamente benéfica aos brasileiros é a nova regra que desvincula o *work permit* de um empregador específico após nove meses. A vinculação a um empregador dificultava que os não europeus pedissem demissão, pois nesta hipótese perdiam seu *status* migratótio regular até lograrem outro empregador que aceitasse patrociná-los para a obtenção de na permissão de trabalho. Tal situação ensejava uma série de abusos pelos empregadores. Agora, após nove meses, os trabalhadores passam a ser titulares de seu *work permit*, podendo transferir sua autorização de trabalho a outro empregador – desde que na mesma área de atuação – sem perder seu *status* migratório.

Outra recente modificação legal também solucionou a questão da permissão de trabalho para cônjuges e parceiros de não europeus portadores de *work permit*. Antes, os cônjuges de brasileiros portadores de *Stamp 1* viviam uma dupla situação, uma vez que o *Stamp 1* pode ser concedido tanto para profissionais com empregos na lista CSOL (*critical skills*) quanto para aqueles com outras ocupações gerais (desde que estas não façam parte da lista ILOEP)[58]. Todavia, enquanto era permitido aos cônjuges dos detentores de *Stamp 1 critical skills* trabalhar (recebiam, para tanto, uma permissão imigratória do tipo *Stamp 1G*), isso não ocorria em relação aos cônjuges dos demais portadores de *Stamp 1*, que recebiam uma permissão imigratória do tipo *Stamp 3* (residência sem direito ao trabalho). Esse novo regramento está em consonância com o princípio da reunificação familiar, igualando em parte a situação dos dependentes de portadores de permissão de trabalho na Irlanda. Os cônjuges e parceiros dependentes, quer de portadores de "Critical Skills Employment Permit", quer de portadores de "General Employment Permit", passaram a fazer jus ao *Stamp 1G*, podendo assim trabalhar no país[59].

Nota-se, por conseguinte, uma predisposição para o "endurencimento" das regras de asilo (o que impacta mais diretamente sobre os refugiados) e, concomitantemente, para o "aperfeiçoamento" dos dispositivos atinentes à imigração laboral (esta última com maior repercussão sobre a comunidade brasileira). O governo irlandês reconhece que o país precisa de imigrantes para enfrentar seu declínio demográfico e, destarte, suprir a falta de mão de obra qualificada e até mesmo não qualificada. Prevalece, até o momento, uma postura aberta e relativamente acolhedora em relação a imigrantes e a

58 Vide nota 28.

59 Ver: <www.irishimmigration.ie/attention-eligible-spouses-and-partners-of-general-employment-permit-and-intra-corporate-transferee-irish-employment-permit-holders/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

integração tem sido bem-sucedida, embora existam desafios, como ocorre em uma sociedade multicultural.

Nesse contexto, a tendência é que o número de imigrantes laborais brasileiros e de outras nacionalidades não europeias continue a crescer, à medida que mais pessoas buscam oportunidades educacionais e de trabalho na Irlanda. A comunidade brasileira segue expandindo-se e diversificando-se. Como visto, apesar do nível elevado de manutenção de vínculo com as raízes culturais brasileiras, a maioria de nossos compatriotas residentes na Irlanda possui alto senso de pertencimento local, considerando o país como sua residência permanente, sem pretensões de retorno ao Brasil[60]. Obviamente esse sentimento de pertencimento tem relação com as experiências vivenciadas por esse grupo, seja em relação a laços familiares sólidos com cidadãos irlandeses, responsabilidades parentais ou relações trabalhistas e profissionais.

Embora enfrentem obstáculos comuns a muitos imigrantes, os brasileiros na Irlanda têm encontrado maneiras de prosperar e contribuir significativamente e em todos os sentidos para a sociedade irlandesa.

VIII. Considerações finais

A consolidação ao longo das últimas duas décadas de uma volumosa comunidade brasileira na Irlanda é fenômeno normalmente recebido com surpresa e mesmo incompreensão. Na verdade, insere-se no contexto da aceleração dos fluxos migratórios internacionais na esteira da globalização do último quarto de século. Assim como os demais fatores de produção, a mão de obra, sobretudo qualificada, passa a circular com crescente liberdade com a internacionalização das cadeias globais de produção e a busca incessante por ganhos de produtividade.

Até ao menos o final o século XX, a maioria deixava o Brasil para fugir do desemprego ou da quase indigência. Em economias desenvolvidas, encontram melhor remuneração para atividades de baixa qualificação e mal remuneradas no Brasil. Atravessavam o oceano na esperança de, a partir das economias no exterior, abrir no Brasil um negócio que os livrasse do ciclo vicioso do subemprego e da baixa remuneração.

Uma geração mais tarde, o quadro é outro: a maioria dos migrantes brasileiros não busca apenas salário, mas novos horizontes; não buscam emprego, mas realização profissional. São jovens profissionais, a esmagadora maioria com curso superior, que fazem parte de uma "geração odisseia", para

60 Vide nota 47.

a qual a geografia e a cultura não são mais limitantes nem condicionantes. Seus horizontes profissionais e perspectivas de vida não são mais os de sua cidade natal ou mesmo de seu país. O mundo é seu palco. São verdadeiros nômades digitais, que precisam apenas possuir talento e acesso à Internet. São cidadãos do mundo, que mudam de país assim como mudam de emprego, numa realidade em que a ideia de carreira pela vida está superada e a promoção e a ascensão profissional se dá mudando de emprego.

A Irlanda entrou no circuito dos destinos favoritos precisamente pelo fato de enxergarem na capacitação em inglês o principal passaporte para esse novo mundo. Essa nova realidade ficou explícita na mudança estrutural do fluxo de migrantes brasileiros para a Irlanda em anos recentes, como demonstrado nesse artigo. Se, nos anos 1990, trabalhadores braçais eram (e ainda são) atraídos pelos frigoríficos e empresas de construção civil locais, no início do século XXI, passaram a predominar jovens universitários e adultos qualificados, desejosos de melhorar suas perspectivas profissionais, seja na Irlanda ou no Brasil, estudando inglês e sonhando com uma carreira internacional. Mais recentemente, já como reflexo da própria consolidação de uma diáspora brasileira de porte e poder aquisitivo, passaram também a chegar indivíduos com desejos de empreender. Incialmente voltados para o mercado de nostalgia (produtos e alimentos brasileiros), progressivamente buscam ganhar espaço no mercado irlandês mais amplo.

Muitos se questionarão como um país de dimensões e população reduzidas, uma ilha à margem do continente europeu, possa exercer tamanho poder de atração sobre migrantes internacionais. Na verdade, os brasileiros encontram na Irlanda uma espécie de "aterrissagem suave" para quem quer se lançar na aventura de conquistar o mundo. Há que agregar-se as condições de vida favoráveis, a boa governança, o êxito em atrair indústria de ponta e, por força de fazer parte do espaço econômico europeu, o acesso facilitado aos mercados, indústrias e instituições de ensino comunitários.

Essa realidade traz lições e desafios para o Brasil. A economia brasileira passa por processo acelerado de internacionalização, buscando inserir-se eficientemente nas cadeias cada vez mais globalizadas de produção. Em meio à fluidez dos fluxos de bens, serviços e pessoas, essa integração requer não apenas formar, mas também reter mão de obra qualificada. Hoje, fazem falta no Brasil esses mesmos jovens economistas, advogados, contadores, arquitetos, engenheiros, profissionais de TI e enfermeiros. Ao mesmo tempo que ajudam a aumentar a produtividade da economia irlandesa, deixam de gerar riqueza no país que investiu para educá-los.

Mas a resposta a esse *brain drain* não passa exclusivamente por atrair patrícios nômades de volta ao Brasil. Parece antes residir em aproveitar esse fluxo migratório para ampliar as conexões do Brasil com a economia global e inserir o país em cadeias de valor mais produtivas. Muitos migrantes poderão contribuir e estão contribuindo para internacionalizar a economia brasileira onde estão, no exterior. Fazem, por exemplo, vultosos aportes de capitais ao Brasil na forma de remessas de imigrantes para familiares. De outro lado, geram fluxo comercial e emprego no Brasil por meio de seus negócios. Mais importante, no entanto, ajudam a criar uma capilaridade de redes de contatos e negócios que turbinam os negócios no Brasil, ademais de criar empregos.

No caso da Irlanda e da Europa, imigrantes ajudam a romper as barreiras de acesso ao mercado comunitário, criando empresas locais que demandam produtos e serviços brasileiros e que por derivação geram empregos no Brasil. É o que vemos nos números do comércio Brasil-Irlanda. As barreiras que rompem são também culturais e sociais.

Com seus hábitos e talentos, suas cores e gingas, esses brasileiros estão ajudando a redefinir a identidade irlandesa. Emerge um país verdadeiramente multicultural e diverso, capaz de oferecer exemplo tão necessário de tolerância e solidariedade em um mundo confrontado com o espectro da violência xenófoba e do extremismo político.

Referências

ATTENTION eligible spouses and partners of General Employment Permit and Intra-Corporate Transferee Irish Employment Permit holders. Disponível em: <www.irishimmigration.ie/attention-eligible-spouses-and-partners-of-general-employment-permit-and-intra-corporate-transferee-irish-employment-permit-holders/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BARRY, Frank. Industrial Development and Policy in Ireland. *Economic and Social Review*, n. 1, 1999.

BRAZIL IRELAND RESEARCH EVENT – RIO 2018. *Brazil Ireland: Partners in Excellence*. Disponível em: <https://eurireland.ie/assets/uploads/2018/05/Brazil-Ireland-Research-Contact-Event-2018-Final-Report-with-links-to-presentations.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRAZILIAN Entrepreneurship in Ireland Report. *UNLEASHE*, nov. 2022.

BRAZIL-Ireland Chamber of Commerce to promote trade between two countries. RTÉ, 30 mar. 2023. Disponível em: <www.rte.ie/news/business/2023/0330/1367053-new-brazil-ireland-chamber-of-commerce-to-promote-trade/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRAZIL-Ireland: partners in excellence – BIPEX. Approximately 3,500 Brazilian undergraduate and postgraduate students experienced the Irish higher education system under the scheme between 2013 and 2016. *ERASMUS+*. Disponível em: <https://eurireland.ie/programmes/related-international-co-operation/bipex/overview-science-without-borders-programme-2013-2016/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CAWLEY, Mary. Labour and Education-related Migration in the Age of Globalisation: New Links Between Brazil and Ireland. *Espaço Aberto*, n. 2, p. 37-56, 2018. Disponível em: <https://shorturl.at/vV3z3>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CENSUS of Agriculture 2020 – Preliminary Results. *Central Statistics Office*. Disponível em: <www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-coa/censusofagriculture2020-preliminaryresults/landutilisation>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CENSUS of Population 2022 – Summary Results. *Central Statistics Office*. Disponível em: <www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cpsr/censusofpopulation2022-summaryresults/migrationanddiversity>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CENSUS of Population 2022 Profile 5 – Diversity, Migration, Ethnicity, Irish Travellers & Religion. *Central Statistics Office*. Disponível em: <www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cpp5/censusofpopulation2022profile5-diversitymigrationethnicityirishtravellersreligion/citizenship>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CITIZENSHIP Applications can now be made online. *Department of Justice*. Disponível em: <www.irishimmigration.ie/citizenship-applications-can-now-be-made-online/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CITIZENSHIP Applications: Dáil Éireann Debate, Tuesday – 28 November 2023. *Houses of the Oireachtas*. Disponível em: <www.oireachtas.ie/en/debates/question/2023-11-28/424/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CLAYTON, Gina; FIRTH, Georgina. *Immigration & Asylum Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

DE HAAS, Hein; CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration:* International Population Movements in The Modern World. London: Bloomsbury Academic, 2022.

DIRETIVA 2004/38/CE. *European Union*. EUR Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32004L0038>. Acesso em: 15 jan. 2025.

EAGLETON, Terry. *The Truth about the Irish*. Dublin: New Island Books, 2006.

EMPLOYMENT Permits. *Department of Enterprise, Trade and Employment*. Disponível em: <https://enterprise.gov.ie/en/what-we-do/workplace-and-skills/employment-permits/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

IMMIGRATION is the top issue getting voters' attention ahead of elections. *The Irish Times*, 27 maio 2024. Disponível em: <www.irishtimes.com/politics/2024/05/27/immigration-and-housing-dominate-voters-attention-as-elections-near-snapshot-poll-says/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

IMMIGRATION Policy: Dáil Éireann Debate, Thursday – 9 February 2023. *Houses of the Oireachtas*. Disponível em: <www.oireachtas.ie/en/debates/question/2023-02-09/241>. Acesso em: 15 jan. 2024.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook Database*. Disponível em: <www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April/weo-report>. Acesso em: 15 jan. 2025.

IRISH Emigration History. *University College Cork*, 18 jul. 2024. Disponível em: <www.ucc.ie/en/emigre/history/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

LIVRE circulação – cidadãos da UE. *Comissão Euripeia*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=pt>. Acesso em: 16 jan. 2025. MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX. *Ireland: 2019*. Disponível em: <www.mipex.eu/ireland>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MIGRANT Integration Strategy. *eGovernment Ireland*. Disponível em: <www.gov.ie/en/publication/983af-migrant-integration-strategy/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MINISTER Joe O'Brien launches a public consultation on migrant integration strategy. *eGovernment Ireland*. Disponível em: <www.gov.ie/en/press-release/e9eb1-minister-obrien-launches-a-public-consultation-on-migrant-integration/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MINISTER McEntee secures approval from Government to opt-in to measures of the EU Pact on Migration and Asylum. Department of Justice. Disponível em: <www.gov.ie/en/press-release/4cae7-minister-mcentee-secures-approval-from-government-to-opt-in-to-measures-of-the-eu-pact-on-migration-and-asylum/>.Acesso em: 15 jan. 2025.

NET minimum monthly wages worldwide in 2024. *Statista*, 2025. Disponível em: <www.statista.com/statistics/1445729/minimum-wages-worldwide/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

NICOLINI, Leo. Brasileiros na Irlanda: entenda aumento de 400% nos últimos anos e os desafios de morar no exterior. *G1*, 14 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2023/11/04/brasileiros-na-irlanda-entenda-aumento-de-400percent-nos-ultimos-anos-e-os-desafios-de-morar-no-exterior.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2025.

O'TOOLE, Fintan. *We Don't Know Ourselves:* a personal history of Ireland since 1958. London: Bloomsbury Publishing Plc, 2022.

PACT on Migration and Asylum. *European Comission*. Migration and Home Affairs. Disponível em: <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PUBLIC authorities. *European Comission*. European Website on Integration. Disponível em: <https://migrant-integration.ec.europa.eu/country-governance/governance-migrant-integration-ireland_en#public-authorities>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PUBLIC Consultation to inform a national strategy for migrant integration. *eGovernment Ireland*. Disponível em: <www.gov.ie/en/consultation/99a1a-public-consultation-to-inform-a-new-national-strategy-for-migrant-integration/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

Q1 2024 Labour Force Survey. *Department of Enterprise, Trade and Employment*. Disponível em: <https://enterprise.gov.ie/en/news-and-events/department-news/2024/may/minister-burke-and-minister-mcgrath-welcome-latest-figures-showing-further-employment-growth-in-first-quarter-of-2024.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

REGULARISATION of Long Term Undocumented Migrant Scheme. Disponível em: <www.irishimmigration.ie/regularisation-of-long-term-undocumented-migrant-scheme/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

RELATÓRIO do Mapeamento da Comunidade Brasileira na Irlanda 2024. *UNLEASHE*, 2024. RODRIGUES, Pilar Luz. *Mitigating the Effects of Precarity: Brazilian Migrant Workers and Place-making in Rural Ireland*. 2022. Tese – PhD em Sociologia, South East Technological University, 2022.

STANLEY, John. *Immigration, Free Movement of Persons, and Citizenship Law*. Dublin: Round Hall, 2019.

THE DUAL Structure of the Irish Economy: further evidence from sectoral accounts. *Department of Justice*. Disponível em: <www.gov.ie/en/publication/58542-the-dual-structure-of-the-irish-economy-evidence-from-the-sectoral-accounts/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

THIRD Level Graduate Programme: immigration rules for non-EEA students. *Department of Justice*. Disponível em: <www.irishimmigration.ie/wp-content/uploads/2024/03/third-level-graduate-programme.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

DO PÂNTANO À METRÓPOLE: SINGAPURA NO LIMIAR DO SÉCULO ASIÁTICO

Eugênia Barthelmess[1]

Resumo

Analisando a forma como o controle estatal, a integração regional e a aposta precoce no desenvolvimento da economia chinesa constituíram a base do êxito econômico de Singapura, o artigo examina fatores normalmente ignorados nas discussões sobre o assunto, apresentando perspectiva inovadora do fenômeno que permitiu à ilha-Estado passar, em uma única geração, de entreposto periférico e sem recursos a avançado polo tecnológico e comercial.

Palavras-chave: Livre comércio; Cadeias de suprimento; Integração regional; Protecionismo; Globalização; Singapura; Sudeste da Ásia.

1 A embaixadora Eugênia Barthelmess é diplomata de carreira do serviço exterior brasileiro. De janeiro de 2020 a setembro de 2024, chefiou a Embaixada do Brasil junto à República de Singapura. Atualmente, é Embaixadora do Brasil junto à República de Angola.

Foi o Ministro Vivian Balakrishnan que definiu o notável sucesso econômico alcançado por seu país como resultado do que denominou *a conscious act of desperate imagination*. Isso foi em novembro de 2022, em um jantar de trabalho organizado pela Lee Kuan Yew School of Public Policy. A existência bem-sucedida de Singapura como cidade-Estado, a transição que alcançou em menos de uma geração entre uma situação periférica de pobreza e outra de sólida prosperidade, seria o fruto de uma perseverança quase inverossímil. Decorreriam, na expressão que ouvi o Chanceler empregar naquela noite[2], de estratégia que teria origem, em última análise, em um ato de desespero.

Os gestos emancipatórios de populações subjugadas não costumam ter sucesso. Tendem, ao contrário, a ser exemplarmente punidos. Quando penso no destino extraordinário de Singapura, onde tive o privilégio de representar o governo brasileiro, penso também no trágico destino do Haiti. Na forma do sistemático isolamento internacional, da dívida devastadora que lhe foi imposta, das sucessivas ocupações e interferências estrangeiras a que tem sido submetido, o Haiti – segunda nação independente das Américas e primeiro país do continente americano a extinguir a escravidão – paga, até hoje, um terrível preço por ter ousado conquistar autonomia.

No caso de Singapura, a emancipação lhe foi, ao contrário, imposta. Fragilizado pelo esforço de guerra e desmoralizado pela humilhante capitulação local diante do Japão em 1942[3], o Reino Unido vai cedendo à ilha, a partir dos anos 1950, graus crescentes de atuação independente, até que em 1963 a Coroa se retira definitivamente e Singapura passa a integrar a Federação da Malásia.

Passados dois anos, Singapura é expulsa da Federação. Em um gesto talvez sem precedentes na história, a elite malaia opta por se desfazer de

2 Tratou-se da sessão de abertura, de caráter privativo, de seminário co-organizado pelo *Peterson Institute for International Economics*, que teve lugar em 9 de novembro de 2022. Na ocasião, o Ministro dos Assuntos Estrangeiros de Singapura, Vivian Balakrishnan, recorreu a uma curiosa analogia para se referir à origem de seu país: "think of Manhattan being ejected by upstate New York, and then having to issue your own currency; having your own Army, Navy, Air Force, airport, port, power generation facilities; and (having) to establish a network of free trade agreements across the globe. What you see in Singapore is a tiny city-state that only exists as a conscious act of desperate imagination". A comparação com Manhattan diz respeito unicamente à pequena dimensão territorial de Singapura, não à pobreza de recursos com que se defrontou a geração fundadora do país.

3 O império britânico mantinha em Singapura sua maior base naval no Pacífico. As tropas japonesas invadiram a ilha não pelo oceano, como havia suposto a doutrina militar britânica – que postulava um Japão naval e avesso a confrontos em terra – mas pelo Norte, tendo atravessado as selvas da Tailândia e da Malásia. A capitulação britânica, rápida e humilhante, foi formalizada em 15 de fevereiro de 1942, após apenas uma semana de resistência. Nascido em 1937, o Embaixador Emérito Tommy Koh, figura venerada do serviço exterior de Singapura, enumera, entre as razões da derrota, o fato de que as autoridades britânicas "believed their own propaganda to the effect that Singapore was impregnable" (*Over Singapore*. Singapore: Didier Millet, 2015, p. 16).

parte de seu território, deixando à própria sorte a pequena[4] ilha sem recursos, sua população muito pobre de etnia majoritariamente chinesa, e seu líder excessivamente dinâmico, eloquente e ambicioso.

Lee Kuan Yew (1923-2015), esse astro político de origem étnica chinesa[5] que empolgava multidões ao discursar em malásio fluente, viu-se reduzido ao espaço que Kuala Lumpur lhe designou: o espaço de Singapura, onde não havia infraestrutura física, capital humano ou financeiro, ou recursos naturais. Não havia sequer água, sendo necessário – como hoje em parte ainda o é[6] – trazer da Malásia.

A população era composta em quase 80%, como continua a ser hoje, por descendentes de imigrantes originários do sul da China, em sua imensa maioria trabalhadores braçais. Utilizados nas tarefas de carga e descarga do porto, de alguma construção civil e como tração de riquixás, os *coolies*, como os ingleses os chamavam, eram muitas vezes devedores permanentes, junto aos patrões, dos recursos recebidos para a viagem até Singapura e das despesas diárias de alimentação.

Parte da diáspora chinesa que se espraiou a partir dos anos 1850 pelo Sudeste da Ásia durante o período de declínio e empobrecimento do país natal, esses falantes de *hokkien*, *teochew*, cantonês e *hakka* eram submetidos na ilha a condições de enorme adversidade econômica e total subordinação social. Na Singapura dos anos 1960, seus filhos e netos, sem qualificação profissional, viviam em grande parte nos chamados *kampongs*, em palafitas de tetos de palha; ou em favelas urbanas, onde mais de dez famílias dividiam uma única *shophouse,* com pequena loja no térreo e um ou dois andares para moradia.

Em seguida à autonomia política ditada pela Malásia, o governo britânico anuncia, em 1967, que retiraria as últimas tropas estacionadas na ilha. A presença dessas tropas, resquício de uma ocupação colonial que se estendera por 144 anos, ainda movimentava de certa forma a frágil economia local[7] e

4 Em 1965, a ilha tinha 580 km². Hoje, após a conclusão de sucessivos – e dispendiosos – projetos de aterro, conta com 735 km². A área de Singapura corresponde a aproximadamente uma vez e meia aquela do Plano Piloto, em Brasília; ou a 12% da área do Distrito Federal. O menor município brasileiro, Santa Cruz de Minas-MG (3.565 km²), é cinco vezes maior do que Singapura.

5 De família de origem *hakka* originária da província de Guangdong, formado em Direito no Reino Unido, Lee Kuan Yew atuou em Singapura como respeitado advogado sindical antes de lançar-se em uma carreira política cujos horizontes pretendidos abarcavam, inicialmente, o conjunto da Malásia.

6 Embora tenha alcançado notável sucesso em matéria de construção de reservatórios, tratamento de água e reutilização de águas usadas, Singapura continua a valer-se do direito de adquirir 960 milhões de litros diários de água do Rio Johor, nos termos de acordo com a Malásia estabelecido em 1962, cuja vigência se estende até 2061.

7 Antes da retirada das tropas, dez por cento da força de trabalho local era empregada pelo governo britânico; as despesas militares britânicas respondiam por cerca de vinte por cento do PIB de Singapura.

representava alguma medida de segurança. Indiferente aos pleitos de Lee Kuan Yew – ou a suas ameaças, como a de entregar o terminal portuário ao Japão – o Reino Unido extingue sua presença militar em Singapura.

Singapura não se rebelou; foi abandonada.

Não faltam tentativas de exegese do fenômeno que permitiu à população local passar de um PIB *per capita* de 517 dólares em 1965 para o atual PIB *per capita* de cerca de US$ 85 mil[8] em 2024, mais alto do que o dos Estados Unidos ou o do Japão. Foi preciso em primeiro lugar criar, a partir do nada, uma consciência nacional, uma rede de infraestrutura física, uma base industrial, uma base de defesa, um projeto habitacional, um sistema de saúde, um programa de educação voltado a competências técnicas.

Como isso foi possível? A inigualável capacidade de liderança pessoal com visão de longo prazo do próprio Lee Kuan Yew foi certamente uma das razões fundamentais. Seus correligionários no Partido de Ação Popular eram todos, igualmente, operadores políticos de raro discernimento, como o Primeiro-Ministro da Economia Goh Keng Swee (1918-2010), ou o Primeiro-Ministro de Assuntos Estrangeiros, S. Rajaratnam (1915-2006). Poucas vezes um grupo de pessoas com tanta visão política e tanta tenacidade executiva terá se dedicado a concretizar um objetivo aparentemente tão inacessível.

Em ambiente internacional de Guerra Fria, e defrontados com uma situação local que se resumia, em última análise, à necessidade de estrita sobrevivência, Lee e sua equipe sinalizam, desde o primeiro momento, alinhamento ao lado ocidental. O Partido de Ação Popular, por eles fundado em novembro de 1954 como movimento de contestação anticolonial ligado a forças sindicais, move-se sensivelmente à direita, sobretudo após o expurgo, já em 1961, de seus integrantes considerados comunistas.

É preciso proclamar, ainda, não haver qualquer ressentimento em relação à administração colonial inglesa. A discriminação racial que a caracterizava, a ausência de infraestrutura e de serviços públicos[9], o desencorajamento a qualquer atividade de manufatura, a incapacidade britânica de defender Singapura da ocupação japonesa – que entre 1942 e 1945 tratou com indizível

LEONG, L. Rethinking the British Legacy – British Withdrawal and Origins of the Singapore Armed Forces, 1966–1971. *Pointer, Journal of the Singapore Armed Forces*, n. 2, 9 set. 2011, p. 22-31.

8 Banco Mundial (disponível em: <https://data.worldbank.org/country/Singapore>).

9 O Embaixador Tommy Koh (2019) relata que, diante da omissão dos administradores coloniais em matéria de serviços de utilidade pública, as associações chinesas de clãs, os grupos comunitários, os poucos indivíduos mais abastados é que se organizavam para abrir e manter escolas, clínicas e orfanatos. Em reunião em embaixada escandinava em Singapura, ouvi em 2023 que a cidade-Estado teria tido "sorte" de haver herdado a infraestrutura colonial britânica, o que teria sido "determinante" para seu sucesso.

barbárie a população local[10] – nada disso é objeto de recriminação. Ao contrário: multiplicam-se, após a emancipação política forçada, os monumentos em homenagem a Stamford Raffles, o funcionário da East India Company – que em 1819 decidira transformar a ilha em entreposto comercial de seus empregadores[11].

No momento em que Singapura perde acesso, com a independência, ao mercado comum da Federação da Malásia, a política de substituição de importações que vinha sendo ensaiada, estratégia incipiente de industrialização, deixa de fazer sentido.

É necessário inaugurar a toda pressa uma via alternativa, baseada agora exclusivamente na exportação de manufaturas para fora da região, por meio da atração de empresas estrangeiras. O ministro da Economia (e da Defesa, e da Educação) Goh Keng Swee, um especialista em socialismo e marxismo, passa a implementar um programa emergencial de industrialização através da captação de investimento estrangeiro, para o qual é preciso acenar com leis trabalhistas muito pouco rígidas e enormes vantagens tributárias.

À época como ainda hoje, o discurso oficial adotado em Singapura destaca, no entanto, a contribuição do holandês Albert Winsemius, que atuou como conselheiro econômico informal do governo até 1984. São incessantes as homenagens a Winsemius, a quem são curiosamente atribuídos os méritos pelo sucesso daquele esforço inicial desesperado. O convite ao economista europeu forneceu a necessária legitimação, junto a observadores ocidentais, de políticas e iniciativas que, caso percebidas como sendo devidas a uma equipe local de operadores desconhecidos, a maioria dos quais com nomes chineses[12], dificilmente teriam sido bem acolhidas.

10 Lee Kuan Yew (2000) descreve o regime de massacres, terror e tortura a que foram submetidos os habitantes de Singapura, em particular aqueles – a grande maioria – de descendência chinesa, suspeitos de atividades de resistência à ocupação japonesa. Lee (2000) relata por outro lado haver visto os soldados britânicos, cuja autoridade era antes temida, reaparecerem na ilha como prisioneiros do exército japonês, no final de 1944 e início de 1945: "they were just skin and bones, skeletons with ribs sticking out to be counted. They had been working on the Burma railway. Some wore only G-strings, their hip bones exposed. They were pitiful, with sores, ulcers, scars and scabies all over their bodies".

11 Stamford Raffles (1781-1826) nunca passou na ilha período superior a oito meses.

12 Integravam a equipe pioneira que se formou em torno de Lee Kuan Yew no esforço original de organização do país administradores de extraordinário talento, como, entre outros, Lim Kim San, Hon Hui Sem, J.Y. Pillay, Howe Yoon Chong, Sim Kee Boon, Ngiam Tong Dow, Andrew Chew e Lee Ek Tieng.

I

The whites in charge had gone.[13]

Tomando todas as cautelas para mostrar-se ideologicamente inofensiva e para não ferir qualquer suscetibilidade no Ocidente, Singapura embarca em um processo de vida ou morte de construção nacional.

A questão da moradia é uma das primeiras a ser enfrentada[14]. Redobram-se os esforços, que vinham sendo empreendidos pelo Partido de Ação Popular desde meados dos anos 1950, de implantação de um sistema eficiente de habitação e saneamento público. Por meio do Housing and Development Board (HDB), o governo financia a construção de edifícios de apartamentos para reacomodação – mandatória – dos habitantes das favelas urbanas e dos *kampongs*. O Central Provident Fund (CPF), poupança obrigatória de utilização controlada pelo Estado, permite aos cidadãos pagar as mensalidades subsidiadas dos imóveis, que o governo arrenda em *leasings* de 90 anos. A mudança obrigatória para os apartamentos populares transforma aos poucos o comportamento da população, que trava contato pela primeira vez com água corrente, banheiros e eletricidade[15]. O governo proíbe a sublocação dos imóveis e estabelece cotas étnicas em cada andar de cada edifício, de modo a impedir a segregação entre os clãs e etnias que caracterizava a vida nas favelas. A política de acesso subsidiado à habitação leva Singapura a ostentar hoje o que é um dos índices mais elevados do mundo de moradia própria, em um sistema no qual o morador detém a posse, mas não a propriedade do imóvel. Cerca de 90% da população não paga aluguel; destes, 83% vivem em imóveis populares[16]. A construção desses imóveis foi possibilitada pela Lei de Aquisição de Terras, implantada em 1967, que permitiu ao governo comprar propriedades privadas, de forma compulsória e "a preços de mercado"[17], para

13 Yew, 2000, p. 52.

14 O Embaixador Tommy Koh (2015) registra que "the housing shortage in Singapore was so acute that the British colonial administration had admitted defeat and declared that it was insoluble".

15 Lee Kuan Yew (2000, p. 174) afirma ter sido menos complexa a desafiadora tarefa de construir uma infraestrutura física para o país do que a de promover mudanças nos costumes dos cidadãos: "many of them had moved from shanty huts with a hole in the ground or a bucket in an outhouse to high-rise apartments with modern sanitation, but their behaviour remained the same. We had to work hard to be rid of littering, noise nuisance, and rudeness".

16 Conforme aponta o Embaixador Tommy Koh (2015, p. 30), "the HDB has succeeded beyond expectations. It has built homes for over 83 percent of the population".

17 "A preços de mercado", isto é, com proibição de inflacionamento de preços por parte dos proprietários no momento da venda ao governo. Shaun Oon, Shaun; Seng, Lim Tin. "Land Acquisition Act 1966.", *National Library Board,* 2015 (<https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuuid=153040f3-9475-444a-ba5c-be2a56658c34>).

a realização de projetos de interesse público. O Estado é hoje proprietário de 90% da área total do país, caracterizado por intensa densidade demográfica[18].

Em matéria de educação, o governo investe, em um primeiro momento, na expansão da rede de escolas primárias e secundárias. A escola pública, subsidiada pelo governo para todos os cidadãos, utiliza estrutura curricular única, baseada no ensino de matemática, ciências e idiomas. Em 1966, é instituído sistema de ensino bilíngue, que adota simultaneamente o inglês e a língua falada em casa. A partir de 1980, o mandarim substitui, de forma obrigatória, os diferentes dialetos chineses maternos. A educação pública é mandatória, até hoje, para os nacionais do país, não podendo filhos de cidadãos de Singapura ser matriculados em escolas particulares ou "internacionais"[19]. A qualidade do sistema tem garantido a Singapura as primeiras colocações mundiais no exame PISA[20] da OCDE, que avalia o desempenho de estudantes de 15 anos em matemática, ciências e leitura. Concluída a formação secundária, os alunos podem prosseguir para escolas técnicas e politécnicas, ou, em menor quantidade, para o ensino pré-universitário. Há seis universidades ditas autônomas, financiadas com recursos públicos, das quais duas[21] são classificadas entre as 50 melhores do mundo e as dez melhores da Ásia.

O sistema de saúde pública tem implementação mais tardia em relação aos esforços nas áreas de moradia e educação. Uma primeira política implementada é a de procurar descentralizar os serviços, criando uma rede de pequenos dispensários gratuitos para prestação de serviços de imunização, pediatria, radiografia e planejamento familiar. O governo promove transição para práticas médicas contemporâneas, que gradualmente substituem os costumes tradicionais locais. Esses esforços são complementados por obras de saneamento básico, acesso a água tratada e controle de doenças infecciosas. O primeiro plano de saúde nacional abrangente e consolidado é introduzido em 1983. Em abril de 1984, o governo institui o *MediSave*, sistema de poupança compulsória para eventual hospitalização e despesas médicas. Hoje, o sistema nacional de saúde pública de Singapura, com cobertura universal, é um dos melhores do mundo, tendo elevado significativamente a expectativa de vida, de 66 anos para homens e 72 anos para mulheres na década de 1970 para,

18 Singapura é o Estado com a segunda maior densidade populacional do planeta, depois apenas do Principado de Mônaco.

19 A não ser mediante autorização especial a ser pleiteada perante o Ministério da Educação, raramente concedida.

20 *Programme for International Student Assessment.*

21 *National University of Singapore* e *Nanyang Technological University*.

respectivamente, 81,9 anos e 87,6 anos em 2020. A rede pública oferece aos cidadãos assistência médica subsidiada pelo governo[22]. O governo controla a qualidade dos serviços prestados pela rede privada. A Singapura de hoje é um reputado centro regional e internacional para tratamento de saúde.

Como pôde o Partido de Ação Popular reunir os recursos iniciais para financiar aqueles primeiros esforços de implantação de políticas públicas? Entre as décadas de 1960 e 1980 o país toma sucessivos empréstimos junto ao Banco Mundial e ao Asian Development Bank. Paralelamente, o partido desenvolve política de industrialização baseada em uso intensivo de mão de obra barata e inteiramente voltada, na ausência de um mercado de consumo interno, à exportação. A ilha de Jurong[23], originalmente conjunto de ilhotas em um pântano, passa a abrigar centro de manufaturas de baixa sofisticação – brinquedos de plástico, mosquiteiros, camisas. As empresas multinacionais são atraídas pelo baixo custo da mão de obra e os benefícios tributários oferecidos.

A estratégia do governo corresponde à necessidade urgente de geração de empregos, ainda que de muito escassa qualificação. Estabelecida essa modesta base inicial de manufatura, Singapura alcança já nos meados dos anos 1970 taxas próximas do pleno emprego e começa a apresentar crescimento significativo do PIB. O elemento que se destaca como determinante para o futuro sucesso econômico do país é o enorme esforço oficial investido, em movimento simultâneo ao da industrialização incipiente, no treinamento da mão de obra.

Por volta de 1980, decorridos 15 anos da autonomia forçada em que fora lançada, Singapura – então espécie de zona econômica especial salpicada de escolas técnicas – conta com uma primeira geração de profissionais de qualificação média. A atividade industrial pode, a partir daí, atrair investimentos relativamente mais sofisticados, em particular nos setores de eletrônicos e de refinarias de petróleo. Passa a haver desenvolvimento, por empresas estrangeiras, de alguma atividade local de pesquisa. Os salários e o padrão de vida progridem de forma correspondente. Na altura dos anos 1990, Singapura conta com estrutura econômica plenamente diversificada e um sólido setor empresarial e de finanças.

---

22 Fundado em 1821, o *Singapore General Hospital* servia originalmente ao pessoal militar britânico, a europeus de passagem e às famílias do governo colonial. Em 1844, o empresário de origem chinesa Tan Tock Seng instalou, como gesto filantrópico, um "hospital para chineses carentes". Hoje, o *Tan Tock Seng Hospital* e o *Singapore General Hospital* são ambas instituições públicas sem fins lucrativos e centros de excelência médica na região.

23 Formada originalmente por sete ilhotas que mediam, somadas, 9,91 km^2, a área industrial de Jurong conta hoje com superfície total 30 km^2.

Nada se fez nesse processo sem a supervisão ativa e minuciosa do Estado que, com mão de ferro, traçou as linhas da evolução econômica do país e executou cada passo de sua implantação.

Criado ainda em 1961, o Economic Development Board (EDB) é o órgão oficial encarregado da atração do investimento estrangeiro voltado à industrialização da economia. Situado no centro da missão do governo de definição e articulação de estratégias de crescimento econômico, o EDB atua inclusive como banco industrial, oferecendo linhas de financiamento ao setor privado a taxas atraentes. A partir de 1991, a agência passa a contar com um braço de investimento corporativo de alcance global, direcionando recursos a setores selecionados nas esferas de tecnologia de informação e comunicação, tecnologias emergentes, serviços de saúde e outras indústrias estratégicas. Ao continuar a desenvolver sua missão de sustentação do crescimento econômico do país, o EDB mantém hoje 20 sedes internacionais em 14 países (três na China), uma das quais é seu escritório em São Paulo.

Já a Enterprise Singapore (ESG), estabelecida em 2018 como a forma contemporânea do Singapore Trade Development Board, instituído em 1983, é a agência governamental responsável por apoiar o desenvolvimento das pequenas e médias empresas locais – mas também de grandes corporações nacionais – inclusive por meio do estímulo à sua internacionalização. A ESG oferece a *startups* parcerias com incubadoras e investidores potenciais; às médias empresas, proporciona diferentes modalidades de programas de assistência e de acesso à tecnologia e à institutos de pesquisa, assim como deduções tributárias àquelas que se instalarem no exterior; às corporações de maior escala, contribui com apoio oficial a sua expansão no mercado global. Como o EDB, a Enterprise Singapore mantém escritório em São Paulo, entre 36 centros no exterior (nove dos quais na China), distribuídos em 21 países.

Em cerca de 30 anos, o processo relâmpago de industrialização conduzido pelo Estado com base em forte investimento na qualificação profissional – associado à juventude da população e a uma alta taxa de poupança obrigatória – permite ao governo passar a financiar de forma autônoma o desenvolvimento do país. No período equivalente a meia geração humana, Singapura passa, primeiro, de entreposto periférico e sem recursos a reduto de manufaturas baratas; e, em seguida, a avançado polo de petroquímica, biotecnologia e engenharia de precisão.

II

This was a mudflat, a swamp. Today, this is a modern city. Ten years from now, this will be a metropolis. Never fear.[24]

O porto de Singapura é o segundo mais movimentado do mundo[25] em volume total de toneladas, perdendo apenas para Xangai, na China. Pelo porto, coração comercial do país, transitam um quinto do número global de *containers* e metade do suprimento mundial anual de petróleo cru. Às exportações do país, de alto valor agregado (semicondutores, produtos eletrônicos, médicos, óticos, farmacêuticos), somam-se dinâmicos setores de serviços bancários, empresariais e de transporte aéreo e marítimo. A Singapura atual logrou estabelecer para si credenciais de respeitada plataforma regional e global de comércio, finanças, serviços, e ciência, tecnologia e inovação.

Mais do que isso, o país ambiciona, a partir de agora, consolidar-se como centro pós-industrial e ator pioneiro na condução global de temas de vanguarda, nas áreas de economia verde, digitalização, manufaturas avançadas, desenvolvimento de proteínas alternativas, mercado de carbono, arbitragem comercial e mediação em âmbito internacional, e regulamentação do comércio eletrônico.

Resultado de uma extraordinária combinação de circunstâncias, o sucesso de Singapura não pode ser explicado por fatores isolados. Nem a posição estratégica do porto, que comanda a entrada do Estreito de Malaca e portanto o comércio marítimo mundial entre o Oceano Índico e o Mar do Sul da China; nem a pequena dimensão territorial da ilha, que alguns invocam como fator facilitador da transformação alcançada; nem a notável capacidade visionária dos primeiros líderes, ou as virtudes de uma população formada nos princípios confucianistas de dedicação, trabalho árduo e disciplina – nenhum desses elementos frequentemente lembrados constitui, por si só, a chave do segredo do sucesso de Singapura.

Procurarei apresentar aqui uma leitura pessoal do fenômeno que em menos de cinquenta anos produziu uma metrópole global pós-moderna sobre a base de uma realidade rural desvalida e periférica. Três condições

24 Yew, 1965.

25 Nos anos 1970, os dez maiores portos do mundo estavam distribuídos entre Estados Unidos (Nova York, Oakland, Seattle, Virginia) e Europa (Rotterdam, Liverpool, Tilbury, Bremen, Belfast), com um grande porto no Japão (Yokohama). Nos anos 2000, o Ocidente ainda contava com cinco entre os principais portos do mundo (Rotterdam, Los Angeles, Long Beach, Hamburgo e Antuérpia). Dos principais portos globais da atualidade, sete são portos chineses (Xangai, Ningbo-Zhoushan, Shenzhen, Qindao, Guangzhou, Hong Kong, Tianjin), um é o porto de Busan na Coreia do Sul, outro é Singapura. Um único, o décimo em importância (Rotterdam), está no Ocidente (Nightingale, 2022).

fundamentais pouco comentadas estiveram, a meu ver, no centro da equação, acompanhadas de um quarto aspecto adicional.

1. Controle do Estado

Comemorou-se em 2024 o septuagésimo aniversário do Partido de Ação Popular (PAP), fundado em 1954, quando a ilha ainda respondia à Coroa britânica. Nas eleições de maio de 1959, tendo cortejado um eleitorado de origem majoritariamente chinesa, o PAP obtém 43 das 51 cadeiras do Parlamento; Lee Kuan Yew passa a ocupar o cargo de Primeiro-Ministro de uma Singapura ainda semicolonial.

Desde então, o PAP não esteve um único dia fora do poder. Vitórias eleitorais sucessivas do partido viriam a reconduzir Lee à função que exerceria por 31 anos, até 1990. Nos 14 anos entre 1990 e 2004, seu sucessor como Primeiro-Ministro foi seu correligionário Goh Chok Tong[26], antigo chefe das Pastas de Comércio e Indústria, Defesa e Saúde. Lee Hsien Loong[27], o filho mais velho de Lee Kuan Yew, exerceu em seguida o cargo durante vinte anos, entre 2004 e 2024[28]. Em maio de 2024, a função foi transmitida ao Ministro de Economia Lawrence Wong, que é apenas o quarto chefe de Governo na história do país.

A partir de 1959, e ao longo de 14 eleições gerais consecutivas, o PAP vem-se mantendo à frente do governo, ocupando hoje 83 dos 93 assentos do Parlamento[29]. Com o Partido Trabalhista da Coreia do Norte e o Partido Comunista Chinês, o Partido de Ação Popular de Singapura é uma das agremiações políticas há mais tempo no poder. Entre os países com regimes multipartidários, é aquela que exerce o poder há mais tempo no mundo, sempre com maioria parlamentar esmagadora.

A estabilidade política resultante e a prerrogativa de exclusividade sobre a condução do destino do país – associadas como têm sido desde o primeiro dia a uma obstinada coerência de propósitos – permitem ao PAP planejar o desenvolvimento econômico de Singapura a muito longo prazo. Os planos nacionais, projetados futuro adentro, são objeto de revisões periódicas

26 Goh Chok Tong nasceu em 1941.

27 Lee Hsien Loong nasceu em 1952.

28 Lee Kuan Yew foi o Primeiro-Ministro de Singapura de 5 de junho de 1959 a 28 de novembro de 1990; Goh Chok Tong, de 28 de novembro de 1990 a 12 de agosto de 2004; Lee Hsien Loong, de 12 de agosto de 2004 a 15 de maio de 2024. Lawrence Wong assumiu o cargo em 15 de maio de 2024.

29 As dez cadeiras não ocupadas pelo PAP estão nas mãos do Partido Trabalhista (*Workers' Party*), principal partido de oposição, que desempenha de forma pouco expressiva seu papel de contraponto à atuação do partido no poder. Apesar de existirem formalmente dez partidos de oposição, apenas o *Workers' Party* detém assentos no Parlamento.

e reajustes de percurso, mas sempre formulados em uma perspectiva de permanência indefinida no poder.

A sequência de diretrizes adotadas pelo partido confunde-se com a própria evolução histórica e socioeconômica do país. Tendo assumido responsabilidade pela sobrevivência de uma população desamparada, Lee Kuan Yew e equipe implantam, por um lado, um sistema eficiente de educação pública, saúde pública e moradia subsidiada – sistema este que constitui, hoje, como nos primeiros dias, a coluna dorsal de Singapura – e, por outro, uma infraestrutura industrial que, rudimentar ao início, vai se sofisticando com velocidade.

A abordagem do PAP é, desde o primeiro momento, de extremo pragmatismo. Embora gerado nas fileiras de um sindicalismo incipiente, o partido determina, uma vez no poder, a "consolidação" obrigatória de diferentes forças sindicais sob uma única organização, o chamado National Trades Union Congress (NTUC), que o governo passa a supervisionar de muito perto. As vozes dissonantes são caladas: grêmios estudantis, associações políticas e críticas na imprensa passam a ser atividades banidas. A variedade de jornais independentes que ainda circulavam até o final dos anos 1960[30] é substituída, a partir da década de 70, por orientação sobre os meios de comunicação[31].

O governo controla o conjunto da vida nacional, desde a seleção das áreas de conhecimento a serem privilegiadas pelo ensino público, até a rigorosa definição dos setores da economia merecedores de investimento oficial. O Estado é acionista majoritário, por intermédio de seus grandes fundos soberanos de investimento – cujo papel central para a economia do país comento abaixo – de número importante de interesses econômicos nacionais que pareceriam, ao observador desavisado, ter perfil de setor privado.

A inclinação paternalista do Estado – que pode surpreender o visitante recém-chegado a esse país em torno do qual construiu-se imagem externa de liberalismo econômico e capitalismo ortodoxo – decorre da situação inicial de destituição de uma população marginalizada e majoritariamente sem instrução, que o governo precisou orientar, conduzir e apoiar a cada passo. A prática de transferências diretas de renda aos cidadãos mantém-se de forma sólida nos dias de hoje, em benefício de famílias de menor renda e de pequenos e médios

30 O historiador e economista norte-americano radicado em Singapura Jim Baker (2018, p. 335) relata como, no início da década de 1970, jornalistas e editores foram presos e diferentes jornais foram fechados, tiveram suas licenças canceladas ou foram levados à falência.

31 Uma mesma empresa, o consórcio *Cuscaden Peak*, detém a propriedade dos jornais locais, tanto em mandarim (*Lianhe Zaobao*) quanto em inglês (*The Straits Times* e *The Business Times*), bem como de estações de rádio e plataformas de mídia digital. O *Cuscaden Peak* conta entre seus acionistas com o fundo de investimentos governamental *Temasek Holdings*. O canal de televisão CNA, por sua vez, pertence ao conglomerado estatal de mídia *MediaCorp*, igualmente de propriedade do fundo Temasek.

empreendimentos comerciais, no ânimo permanente de procurar mitigar a desigualdade social[32].

A modalidade local de capitalismo de Estado, concebida nos anos 1960 na ausência de qualquer alternativa viável, é administrada nos dias de hoje pelos herdeiros da mesma tecnocracia, cujo controle sobre a atividade econômica e as forças de mercado permanece inalterado em seu objetivo de proteção do bem-estar de uma sociedade que se percebe, com razão, como pequena e vulnerável.

O fato, incontestável, é que o sucesso das medidas emergenciais adotadas no início da vida nacional, implementadas sem possibilidade de questionamento, alcançou romper de forma efetiva o ciclo histórico de miséria intergeracional que tinha sido, até então, a característica do lugar. A continuidade das diretrizes iniciais, baseadas na atuação do Estado como empreendedor econômico por excelência, tem sustentado desde então a prosperidade do país.

2. Integração regional

Singapura fora, com Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia, um dos membros fundadores da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Criada em 1967 com o propósito original, durante a Guerra Fria, de estabelecer na Ásia do Sudeste uma frente anticomunista e pró-ocidental, a ASEAN torna-se gradualmente, com o passar dos anos, ferramenta autêntica de integração que congrega os dez países da região[33] e passa a beneficiar significativamente cada um deles em matéria de coordenação comercial e de visibilidade política.

Superada a atmosfera de confrontação na Ásia entre EUA e União Soviética, Washington vai perdendo interesse na ASEAN como trincheira ideológica na região. Kishore Mahbubani e Jeffery Sng argumentam que a força da Associação teria derivado, paradoxalmente, de sua fraqueza inicial, da percepção original de que "it was too weak to be a threat to anyone"[34].

32 Em 2020, primeiro ano da pandemia de Covid-19, o governo direcionou um total de SGD$ 10 bilhões (cerca de US$ 7,65 bilhões) em tranferências diretas de recursos e esquemas de assistência social incondicional a famílias de menor renda e pequenos negócios (Government of Singapore, 2021). O orçamento para 2024 prevê que 1,5 milhões de cidadãos receberão transferências diretas de recursos de até SGD$ 850 (cerca de US$ 650) e que 650 mil cidadãos acima de 65 anos receberão SGD$ 450 (cerca de US$ 344) em complementação do seguro para despesas médicas, entre vários outros desembolsos diretos do governo ao longo do ano (Government of Singapore, 2024. *Ministry of Finance:* <https://www.gov.sg/images/default-source/media/gov/budget-2024/infographics/budget-2024-disbursement-calendar>. Acesso em: 21 jan. 2025).

33 A ASEAN é integrada por Brunei, Cambodja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Vietnã. Em novembro de 2022, como parte de processo de futura adesão plena, Timor-Leste foi admitido "em princípio", passando a usufruir da condição de observador em todos os eventos da Associação, inclusive os de mais alto nível.

34 MAHBUBANI, Kishore; SNG, Jeffrey. *The ASEAN Miracle:* A Catalyst for Peace. Singapore: National University of Singapore Press, 2017, p. 3.

Não parecendo representar ameaça a interesses econômicos ou estratégicos, inclusive pela enorme diversidade linguística, religiosa, étnica e de sistemas políticos entre os países que a integram, o que pareceria tornar remota sua capacidade de sucesso, a ASEAN vai se consolidando, na surdina, como estrutura eficiente e incontornável de integração regional.

Fator raramente, ou nunca, discutido nas análises sobre o sucesso de Singapura na consolidação de sua estratégia de superação da pobreza, a coordenação no âmbito da ASEAN proporcionou ao país, por um lado, uma sólida rede de acordos comerciais, e, por outro, capacidade de coordenação geopolítica a partir de sua própria região.

A Área de Livre Comércio da ASEAN, conformada em janeiro de 1992, atua com base em uma Tarifa Preferencial Efetiva Comum, ferramenta que tem cumprido de forma efetiva seu papel de facilitação da integração econômica intrarregional e de incremento das vantagens competitivas da região como base de produção para o mercado global.

Uma das áreas de livre comércio mais relevantes do mundo, a ASEAN duplicou seu PIB ao longo da última década, de US$ 1,6 trilhão em 2009 para US$ 3,6 trilhões em 2022, e continua a crescer a taxas expressivas. A dimensão atual da economia da ASEAN como um todo é maior do que a da Índia, hoje a quinta economia global[35]. Com um mercado de consumo de mais de 670 milhões de pessoas, cada vez mais afluente, a ASEAN é o principal parceiro comercial da China e o terceiro parceiro comercial do Brasil, a caminho de tornar-se o segundo, depois da China.

Singapura, que conta com população de residentes permanentes de cerca de apenas 4,15 milhões de pessoas[36], mercado doméstico inexpressivo, continua a depender ainda hoje, como ao início de sua trajetória de desenvolvimento, do comércio externo. O volume de comércio exterior do país corresponde a cerca de 320% do PIB e representa uma das proporções mais altas do mundo em termos de abertura econômica e dependência da área externa.

É primordialmente a partir da base de apoio da ASEAN que Singapura tece sua ampla rede de acordos de livre comércio (ALC), em uma estrutura

35 ASEAN. *Statistical Yearbook 2023*. Disponível em: <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/12/ASEAN-Statistical-Yearbook-2023.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2025.

36 A população do país é de 5,92 milhões (dados de junho de 2023). Destes, apenas 4,15 milhões são considerados "residentes", dos quais 3,61 milhões são cidadãos e 540 mil são estrangeiros com direito de residência permanente. Os demais 1,77 milhão são trabalhadores estrangeiros empregados, por meio de contratos temporários, nas áreas de construção civil e naval e no serviço doméstico, não integrando de forma significativa o mercado de consumo local (National Population and Talent Division, 2025). Fonte de mão de obra barata para tarefas de baixa qualificação, os trabalhadores estrangeiros vivem em condições de moradia, salubridade, segurança jurídica e segurança no trabalho muito aquém dos padrões que Singapura faz valer para a população residente.

tão vasta quanto diversificada de acessos preferenciais a terceiros mercados, em ambiente de tarifas reduzidas ou inexistentes.

Além do próprio acordo de 1992 que instituiu a área de livre comércio da Associação, Singapura se beneficia de seis arranjos entre a ASEAN e parceiros na Ásia (Hong Kong, Índia, Austrália-Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul e China), em um total de 10 ALCs regionais[37]. Também os 17 acordos bilaterais em matéria de livre comércio de que o país é parte[38], dado que não é vedado aos membros da ASEAN concluir ALCs fora do âmbito da Associação, decorrem em medida significativa do prestígio associado à sua condição de integrante da ASEAN.

Do ALC bilateral com o Japão (2002), passando por aqueles com Estados Unidos (2004), Índia (2005), China (2009) e União Europeia (2019), os instrumentos de livre comércio celebrados por Singapura com grandes economias globais constituem outros tantos reflexos do importante respaldo econômico-comercial proporcionado pela Associação.

Juntamente com seus sócios da ASEAN, Singapura integra a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP), o maior acordo de livre comércio do mundo. Pacto comercial pragmático e abrangente[39], a RCEP, que se encontra em vigor desde 1º de janeiro de 2022, reúne os dez Estados-partes da ASEAN,

37 São os seguintes, em ordem cronológica decrescente de entrada em vigor, os acordos regionais de livre comércio de que Singapura é parte até 2024: Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP) – 2022; Área de Livre Comércio ASEAN-Hong Kong - 2019; Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP) – 2018; Área de Livre Comércio ASEAN-Índia – 2011 (bens), 2015 (serviços e investimentos); Área de Livre Comércio ASEAN-Austrália-Nova Zelândia – 2010; Parceria Econômica Abrangente ASEAN--Japão – 2008 (bens), 2020 (serviços e investimentos); Área de Livre Comércio ASEAN-Coreia do Sul – 2007 (bens), 2009 (serviços e investimentos); Parceria Econômica Estratégica Transpacífica – 2006; Área de Livre Comércio ASEAN-China – 2005 (bens), 2007; (serviços), 2009 (investimentos); e Área de Livre Comércio da ASEAN – 1992.

38 São os seguintes, em ordem cronológica decrescente de entrada em vigor, os acordos bilaterais de livre comércio de que Singapura é parte até 2024: Acordo de Livre Comércio Singapura-Reino Unido – 2021; Acordo de Livre Comércio Singapura-União Europeia – 2019; Acordo de Livre Comércio Singapura-Sri Lanka – 2018; Acordo de Livre Comércio Singapura-Turquia – 2017; Acordo de Livre Comércio Singapura-Conselho de Cooperação do Golfo – 2013; Acordo de Livre Comércio Singapura-Costa Rica – 2013; Acordo de Livre Comércio Singapura-Peru – 2009; Acordo de Livre Comércio Singapura-China – 2009; Acordo de Livre Comércio Singapura-Panamá – 2006; Acordo de Livre Comércio Singapura-Coreia do Sul – 2006; Acordo de Livre Comércio Singapura-Jordânia – 2005; Acordo Abrangente de Cooperação Econômica Singapura-Índia – 2005; Acordo de Livre Comércio Singapura-Estados Unidos – 2004; Acordo de Livre Comércio Singapura--Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) – 2003; Acordo de Livre Comércio Singapura-Austrália – 2003; Acordo de Parceria Econômica Singapura-Japão – 2002; Parceria Econômica Abrangente Singapura--Nova Zelândia – 2001.

39 A RCEP elimina tarifas em 92% dos bens e facilita o comércio de serviços entre os Estados-partes, além de conter as cláusulas-padrão de proteção a investimentos (tratamento justo e equitativo e proteção e segurança). De forma ainda mais significativa, também introduz cláusulas inovadoras sobre regras de origem, concorrência, comércio eletrônico, compras governamentais, propriedade intelectual e pequenas e médias empresas, com a finalidade de adensar os fluxos de comércio interasiáticos, bem como de atrair investimento estrangeiro direto de fora da região.

a China, o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália e a Nova Zelândia, abrangendo hoje 30% do PIB global, 30% do comércio internacional e um terço da população mundial. A RCEP consolida e amplia os acordos de livre comércio previamente estabelecidos pela ASEAN – que contribuiu como ator central para o sucesso da negociação do novo instrumento – com as gigantescas economias da China e do Japão; bem como com os mercados afluentes de Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia.

Trata-se da primeira vez que China e Japão integram um mesmo arranjo regional de livre comércio. A Ásia como um todo, e a ASEAN em particular, dependem do papel central desempenhado pelas economias da China e do Japão para o dinamismo de suas cadeias de suprimento das indústrias de eletrônicos, automóveis e vestuário. O fato de os dois mercados se encontrarem reunidos sob o novo pacto representa, para Singapura e os demais parceiros da ASEAN, garantia adicional de relevância de suas cadeias de suprimento.

Fora do guarda-chuva da Associação, Singapura é parte, ainda, do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP)[40], a antiga Parceria Transpacífica (TPP); de um ALC com o Conselho de Cooperação do Golfo[41]; da chamada Parceria Econômica Estratégica Transpacífica[42]; e de um ALC com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)[43]. Mais recentemente, o país concluiu acordos de livre comércio com a Aliança do Pacífico[44] (janeiro de 2022) e com o MERCOSUL[45] (dezembro de 2023), ambos em processo de entrada em vigor.

Note-se que, havendo se retirado de forma surpreendente, em janeiro de 2017, da negociação da TPP, os Estados Unidos não são parte de qualquer acordo de livre comércio regional na Ásia[46]. Singapura tem muito presentes as dificuldades norte-americanas, as quais lamenta publicamente, em engajar-se em arranjos comerciais institucionais na região.

40 Integrado por Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Peru, Nova Zelândia, Singapura e Vietnã.

41 Integrado por Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Omã e Kuwait.

42 Integrada por Austrália, Canadá, Japão, México, Nova Zelândia, Singapura e Vietnã.

43 Integrada por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

44 Integrada por Chile, Colômbia, México e Peru.

45 Integrado por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai.

46 Os Estados Unidos mantêm com a ASEAN apenas um acordo de facilitação de comércio e investimentos, concluído em 2006 (*US-ASEAN Trade and Investment Facilitation Agreement-TIFA*). Embora estabeleça princípios abrangentes, o instrumento é escasso em termos de provisões específicas.

No âmbito do chamado "Marco Econômico do Indo-Pacífico para a Prosperidade" (IPEF), iniciativa derivada da "Estratégia para o Indo-Pacífico"[47], formalizada pela Casa Branca em 2022, chegaram a ser lançadas negociações, aparentemente nunca muito desenvolvidas, para um eventual acordo de livre comércio entre os EUA e países da região. Estas foram suspensas em novembro de 2023 diante de resistências manifestadas de forma bipartidária no Congresso norte-americano. Na ausência de um acordo comercial propriamente dito, que abriria oportunidades de acesso recíproco aos mercados de consumo dos EUA e da ASEAN, o IPEF, conduzido pela Secretaria de Comércio dos EUA (USTR), conta com um mero "Acordo para uma Economia Justa", voltado a promover "a transparência fiscal e o combate à corrupção" entre os países signatários.

Pequim, por outro lado, surpreendera os Estados-partes da Associação ao oferecer-lhes, já na reunião de cúpula ASEAN-China de novembro de 2001, a negociação de um acordo de livre comércio com base em concessões unilaterais chinesas (acesso ao mercado chinês, livre de taxas alfandegárias, para 600 produtos agrícolas da ASEAN)[48]. Negociado com enorme agilidade, o acordo foi concluído um ano mais tarde, em novembro de 2002, lançando as bases para a criação do que viria a ser, em 2010, a Área de Livre Comércio ASEAN-China (ACFTA). No caso específico de Singapura, a ACFTA elimina tarifas de 94.6% dos produtos exportados à China[49].

Conforme assinala o Embaixador Kishore Mahbubani, analista geopolítico de Singapura com alcance internacional, a importância de um ALC não se resume a suas disposições comerciais, mas está vinculada ao cálculo estratégico por meio do qual as Partes afirmam seu interesse recíproco no estabelecimento de uma parceria de longo prazo ou, alternativamente, uma das Partes demonstra seu interesse no fortalecimento da outra[50].

A transformação da China em grande potência econômica, que beneficiou a economia mundial como um todo, tem gerado riqueza sobretudo em seu

47 A utilização da expressão "Indo-Pacífico" para designar a região que sempre se conheceu como "Ásia-Pacífico" insere-se em estratégia relativamente recente da política externa norte-americana de reforço da visibilidade da Índia em detrimento daquela da China, que passou a ser percebida pelos EUA como ameaça a seu monopólio de influência global. Restaria por determinar até que ponto a Índia virá a corresponder, na prática, aos anseios norte-americanos de lealdade na região.

48 Wong and Chan, 2003. Sarah.

49 ENTERPRISE SINGAPORE. *ASEAN–China Free Trade Area (ACFTA)*, 2024. Disponível em: <https://www.enterprisesg.gov.sg/grow-your-business/go-global/international-agreements/free-trade-agreements/find-an-fta/acfta>. Acesso em: 21 jan. 2025.

50 Mahbubani, 2008. O Embaixador Mahbubani foi Representante Permanente de Singapura junto à ONU em Nova York de 1984 a 1989 e, novamente, de 1998 a 2004. Entre 1993 e 1998, foi Secretário Permanente do Ministério de Assuntos Estrangeiros. Entre 2004 e 2017, atuou como *Founding Dean* da *Lee Kuan Yew School of Public Policy* da *National University of Singapore*.

entorno regional, e especialmente por meio de instrumentos formais como a ACFTA e a RCEP. Assim como para os demais parceiros da ASEAN, também para a solidificação do êxito de Singapura tem sido fundamental a proximidade de seu relacionamento econômico-comercial com a China, primeira potência regional, segunda economia global e principal parceiro comercial da maioria dos países no mundo.

Não é menos importante o relacionamento comercial de Singapura com os Estados Unidos, que têm ao longo dos últimos anos alternado com a Malásia a posição de segundo parceiro comercial da cidade-Estado, depois da China. Os EUA são responsáveis pelo maior estoque de investimento estrangeiro direto em Singapura, ao passo que Singapura é o quarto maior investidor asiático nos Estados Unidos[51] e, ao mesmo tempo, o principal investidor estrangeiro direto na China. É em um ambiente de permanente busca de equilíbrio em seu relacionamento com as duas grandes potências, e contra o pano de fundo de crescente tensão entre estas, que Singapura encontra na ASEAN uma estrutura eficiente de respaldo regional.

Componente fundamental da estratégia de inserção internacional do país, a ASEAN é utilizada por Singapura, para além da esfera estritamente comercial e das oportunidades econômicas de que tem se beneficiado ali, como canal para projetar suas visões estratégicas e como garantia de estabilidade e desenvolvimento em um cenário de desconfiança entre os grandes atores globais. A Carta da ASEAN, adotada apenas em 2007, 40 anos após o estabelecimento da Associação, é um documento que reúne os dez Estados-partes, com sua enorme multiplicidade de realidades linguísticas e culturais, em torno de uma visão política comum, voltada a assegurar, por meio de apoio e consultas mútuas, a chamada "centralidade" da Associação em suas tratativas com parceiros extrarregionais.

Em 10 de maio de 2024, cinco dias antes de transmitir o cargo ao sucessor, o então Primeiro-Ministro Lee Hsien Loong referiu-se à ASEAN como "a jangada"[52] de que dependeriam Singapura e os demais Estados membros em sua rota de navegação internacional e como "a plataforma" de coordenação em temas de economia e segurança que os conecta entre si e com o mundo. Ao deixar após vinte anos a condução do governo, uma das

51 Depois de China, Coreia do Sul e Japão.

52 "This is very important. ASEAN is the raft which we are connected to, which gives us the platform for members. [...] ASEAN benefits from a stable, secure region and ASEAN helps contribute to a stable and secure region. That is very important because it is key to Singapore, especially as a small country. It is something which we have enjoyed now for 30, 40 years. [...] You have peace, trade, investments and prosperity. You can plan your life and move forward" (Government of Singapore, 2024).

últimas mensagens do filho de Lee Kuan Yew foi no sentido de sublinhar a importância da coordenação regional no âmbito da ASEAN como garantia de "paz, comércio, investimentos e prosperidade"[53] para o país.

Em diferentes análises ocidentais sobre o alcance político da ASEAN, não faltam tentativas de relativização de sua importância para os Estados-partes e de maximização dos desafios internos e externos que a Associação enfrentaria diante da competição que se desenrola na região entre atores de peso muito maior. Essas leituras, que medem o sucesso da Associação por critérios próprios (por exemplo, por sua aparente incapacidade de "solucionar" a complexa crise interna em Mianmar) são coerentes com tendência geral no sentido de buscar relativizar a relevância de iniciativas de integração regional percebidas como não integralmente ditadas por interesses ocidentais e ignoram a importante tradição secular de entendimento político-comercial entre os países da região. Em seu último contato com a imprensa como Primeiro-Ministro, Lee Hsien Loong desejou sublinhar que "*regional resilience is as important as national resilience*". Conforme destacou, "para o Sudeste da Ásia, a ASEAN é sinônimo de resiliência regional. Devemos continuar a fazer a nossa parte, ainda que sejamos apenas um pequeno integrante da ASEAN, para contribuir para sua construção constante"[54].

3. Fundos soberanos

Assim como as da China, as reservas internacionais de Singapura, resultado do investimento de recursos provenientes da acumulação de superávits orçamentários e comerciais não derivados de *commodities*, são singulares na medida em que privilegiam o controle de interesses nacionais em determinadas áreas estratégicas. No caso de Singapura, que tem favorecido, entre outros, determinados setores de alta tecnologia, é por meio dos fundos soberanos que o Estado controla e administra, na qualidade de acionista majoritário, as principais empresas do país.

As reservas de Singapura, protegidas nos termos da Constituição e cercadas de opacidade, são administradas pelo Banco Central, conhecido como Monetary Authority of Singapore (MAS), e pelos fundos soberanos de investimento Government of Singapore Investment Corporation (GIC) e Temasek Holdings. Enquanto MAS e Temasek divulgam o valor aproximado dos fundos que gerenciam, as reservas administradas pelo GIC são de caráter

53 *Loc. cit.*

54 "We have to keep on building this up, contributing to it and playing our part, even though we are a very small member of ASEAN" (*Loc. cit.*).

confidencial, constituindo informação protegida por motivo de segurança nacional. Mesmo no caso do fundo Temasek, considerado mais transparente, as inconsistências que se observam entre os lucros declarados e outros índices financeiros do país e de fundos soberanos de outras nações intrigam os observadores especializados[55].

Segundo dados com que especulam analistas em agosto de 2024, o MAS administraria US$ 378,6 bilhões em reservas. Calcula-se que o fundo Temasek detenha portfólio da ordem de US$ 288 bilhões. Estimativas informais avaliam que os ativos do GIC poderiam ser da ordem de US$ 770 bilhões. Somados, esses valores totalizariam hoje cerca de US$ 1,4 trilhão, o que supera o volume de reservas de qualquer das principais economias da União Europeia.

O GIC foi criado para gerir as reservas estrangeiras do país, com foco em investimentos globais de longo prazo. Sua carteira de investimentos é diversificada tanto setorial quanto geograficamente, concentrando-se principalmente no exterior. A investidora estatal Temasek, por sua vez, atua como *holding* de investimentos, com carteira que inclui empresas de capital aberto e fechado, tanto nacionais quanto estrangeiras, sendo acionista majoritária de algumas das empresas nacionais mais relevantes: DBS Bank, Singapore Airlines, Port of Singapore Authority, Keppel Ltd (infraestrutura), CapitaLand (setor imobiliário), ST Engineering (tecnologia e defesa), Singapore Power Group (energia) e Singtel (telecomunicações), entre outras.

Embora o GIC não divulgue resultados anuais e não revele o total de recursos que administra, especialistas entendem, contudo, que o fundo teria recolhido em média, ao longo das últimas duas décadas, ganhos nominais anuais de 6,8%. Há consenso no setor em avaliar ser o GIC o fundo soberano mais aquisitivo do mundo. Os valores que administra jamais teriam chegado a ser tão altos como após a pandemia de Covid-19. O GIC viria ampliando seus investimentos em fundos de capital privado, tendo dobrado sua alocação em *private equity* em 15% desde 2013. Na carteira do grande fundo, que no passado privilegiava oportunidades em países ocidentais, a Ásia representaria atualmente 34% do total, a mesma proporção que seria dedicada aos Estados Unidos.

Em fevereiro de 2022, no momento em que se registrava o aniversário de 40 anos de sua criação, o GIC, cuja atuação é normalmente cercada de enorme discrição, foi momentaneamente objeto de alguma visibilidade. Em rara declaração pública, o presidente do fundo, Lim Chow Kiat, funcionário de carreira da instituição, lembrou na ocasião o papel-chave desempenhado

55 BALDING, Christopher. *Sovereign Wealth Funds:* The New Intersection of Money and Politics. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 159-181.

pelo crescimento da economia chinesa para o seu sucesso[56]. Conforme destacou, ainda no início dos anos 1980, quando era chefiado por ninguém menos do que o próprio fundador do país, Lee Kuan Yew, o GIC já apostava no desenvolvimento da economia da China. Desde então, e à medida que a economia chinesa passou a crescer a taxas da ordem de 10% ao ano, foram de enorme escala os benefícios recolhidos por Singapura a partir de seus investimentos na China. O presidente do GIC não indicou, na ocasião, tendência de retração no interesse de Singapura em continuar a investir em *bonds* soberanos chineses, que pareceu, ao contrário, considerar fonte confiável de crescimento e de proteção anticíclica em relação à flutuação de outros mercados. Afirmou, a respeito, acreditar ser adequado o balanço do Banco Central chinês e eficientes as ferramentas ao alcance de Pequim para continuar a assegurar o crescimento continuado da economia do país.

Que o sucesso econômico de Singapura se explique, em parte, como reflexo do *boom* econômico da China, é daqueles fatos que, embora evidentes, não são normalmente objeto de investigação em análises acessíveis ao Ocidente. As trajetórias econômicas de Singapura e da China ao longo das últimas décadas tornaram-se cada vez mais interligadas, principalmente na proporção em que a China começa a emergir como força econômica global.

Em 1985, decorridos vinte anos do início do projeto de desenvolvimento descrito acima, o PIB nominal de Singapura era da ordem de US$ 19 bilhões, resultado do foco estratégico na manufatura de produtos para exportação e na capacitação técnica da população. A China, no mesmo ano, alcançara um PIB nominal de aproximadamente US$ 309 bilhões, reflexo das reformas econômicas iniciadas pelo *premier* Deng Xiao Ping, que lançam os estágios iniciais do que viria a ser um processo fulminante de industrialização e reestruturação econômica.

Passados outros vinte anos, Singapura exibe em 2024 um PIB de cerca de US$ 466 bilhões, impulsionado por sua posição como centro global de finanças, logística e inovação, mas também como grande investidor global focalizado na economia chinesa. O PIB da China, no mesmo período, dispara para cerca de US$ 18 trilhões, o que faz do país a segunda maior economia do mundo, com base em extensa industrialização, avanços tecnológicos e plena integração na economia global.

À medida que se transformava a economia chinesa, Singapura logrou habilmente posicionar-se como importante porta de entrada para o investimento

56 "China has been a key part of GIC's growth. It made an early decision to invest there when much of the world was holding back, starting in the 1980s when former prime minister and inaugural GIC chair Lee Kuan Yew predicted China would thrive as its economy opened up" (*The Straits Times*, 2022).

estrangeiro na China. Muitas empresas multinacionais estabeleceram suas sedes regionais na cidade-Estado para facilitar o comércio e o investimento no mercado chinês. Singapura passou a atuar, por outro lado, como centro logístico e financeiro crucial para empresas que operam a partir da China. O rápido crescimento da classe média chinesa impulsionou a demanda por bens e serviços de Singapura, inclusive em seu dinâmico setor de turismo de alto poder aquisitivo. São significativos os paralelos e influências mútuas que moldaram as trajetórias de crescimento dos dois países, com diferentes interconexões e benefícios recíprocos. O sucesso econômico de Singapura está intimamente ligado à ascensão da China, em um processo mutuamente benéfico de inegável interligação econômica.

A eficiência dos fundos soberanos de Singapura, por meio dos quais o Estado gera expressivas reservas internacionais e administra, ao mesmo tempo, as grandes empresas do país, constitui, em síntese, um dos elementos mais fundamentais, e menos examinados, do sucesso econômico do país.

4. Autonomia sem punição

Não é por acaso que não costumam ser destacados nas investigações sobre o êxito de Singapura os três fatores discutidos acima. Não há interesse na leitura corrente do fenômeno – e menos ainda no discretíssimo discurso de Singapura sobre si mesma – em dissipar o mito que se construiu em torno do país como espécie de *teacher's pet* do Ocidente, suposto modelo de capitalismo de mercado alinhado a tendências e sensibilidades ocidentais[57].

Embora amplamente conhecidos, tendem a ser omitidos dos relatos dessa história de sucesso econômico (i) o rigoroso controle exercido sobre a economia e a sociedade pelo Estado, dirigido desde 1959 por um mesmo partido; (ii) os benefícios de que o país usufrui ao integrar um sistema maduro e bem-sucedido de integração regional que conta com extensa rede de arranjos de livre comércio; e (iii) o volume de reservas internacionais acumuladas por Singapura por meio de investimentos de rara clarividência estratégica,

57 No Brasil, em particular, desenvolveu-se a curiosa percepção, que tenho ouvido de mais de um interlocutor, de que Singapura seria afluente em razão do influxo de "chineses ricos", que lá teriam ido buscar refúgio do contexto econômico "estatizante" de seu país. Nada poderia ser mais distante da realidade. Como Lee Kuan Yew (2000, p. 645) explicou a Deng Xiao Ping quando da histórica visita deste a Singapura, sejam ricos ou pobres, os nacionais da cidade-Estado são os descendentes dos puxadores de riquixás – e é nisso que reside o admirável mérito do país: "I had told Deng over dinner in 1978 in Singapore that we, the Singapore Chinese, were the descendants of illiterate landless peasants from Guangdong and Fujian in south China, whereas the scholars, mandarins, and literati had stayed and left their progeny in China". O fenômeno, bastante recente, dos "chineses ricos" que estabelecem *family offices* em Singapura explica-se, por outro lado, antes pelas consideráveis facilidades tributárias que Singapura oferece do que por temor a interferências estatais na China.

em particular no caso da acertada aposta precoce no desenvolvimento da economia chinesa.

Singapura é o único outro país, além da China, a ter o mandarim como idioma oficial e a contar com população de maioria étnica chinesa. Lee Kuan Yew refere-se à China como "the ancestral home of three quarters of our people"[58]. São importantes e profundos os laços afetivos que unem a sociedade de Singapura a suas origens, o que explica a notável afinidade das culturas administrativa e empresarial entre os dois países e a relação de relativa simbiose que veio a se estabelecer entre a pequena, mas extraordinariamente bem-sucedida, economia de Singapura e a gigantesca economia da China.

Diz muito da extraordinária habilidade política de Lee Kuan Yew e sua equipe que essa relação de grande proximidade com o país ancestral – a qual em nenhum momento deixou de ser cultivada – não tenha empanado, em plena Guerra Fria, o brilho das credenciais "ocidentais" do pequeno país. "We had to avoid any suspicion that Singapore was influenced by kinship ties with China"[59], explica Lee em suas célebres memórias. Os riscos não eram pequenos, e as consequências de um único passo em falso poderiam ser fatais, bastando observar a situação econômica de Cuba para se aquilatar o que poderia acontecer ao ator que fosse identificado com o lado errado da equação ideológica.

Ao longo dos anos 1960 e 70, buscando superar um passado de economia agrária marcado pelas cicatrizes de conflitos então ainda recentes, a China era o elo mais fraco. Para Singapura, que lutava àquela altura por sua sobrevivência literal e imediata, a escolha pelo outro lado era clara. Hoje, em um cenário de maior equilíbrio, e diante do que percebe como risco de fragmentação do sistema econômico mundial, as opções futuras para o país, que serão discutidas abaixo, são menos evidentes e mais complexas.

Sob os três elementos examinados até aqui – controle estatal, integração regional e apostas de investimento internacional – perpassa, como substrato contínuo e, na perspectiva do permanente temor ao olhar ocidental, como tabu principal, a intimidade do relacionamento entre Singapura e a China. Essa relação privilegiada não exclui, por sua vez, e de forma muito característica

58 Yew, 2000, p. 574.

59 A partir de uma primeira visita em 1976, Lee Kuan Yew (2000, p. 577) visitou a República Popular da China 33 vezes em 37 anos, estabelecendo diálogo com as diferentes gerações de líderes chineses em período em que os dois países não mantinham relações diplomáticas oficiais. Por temor a desconfianças e represálias ocidentais, conforme Lee deixa claro em suas memórias, estas viriam a ser estabelecidas apenas em 3 de outubro de 1990, depois que a Indonésia, penúltima das nações da ASEAN a fazê-lo (em 8 de agosto de 1990), havia reconhecido a RPC como parceiro diplomático. Os EUA, por sua vez, haviam formalizado relações diplomáticas com a China já em 1979.

do espírito de Singapura, canais de acesso igualmente próximo a Washington, Nova Delhi ou Bruxelas, ou, como se verá mais adiante, a outros centros de influência.

Aos três fatores discutidos acima soma-se um quarto dado, talvez o mais fundamental para que a história de Singapura tenha sido de êxito e de não de humilhação.

Não tendo sido ativamente alcançada por algum gesto de desobediência ou rebelião, mas antes acontecido de forma como que acidental, a autonomia política de Singapura não precisou ser punida. Não se trata de que não tivesse sido almejada; da forma como se deu, contudo, como espécie de subproduto fortuito de uma situação de abandono, a independência da pequena ilha sem recursos não mereceu o castigo que a história tem destinado às contravenções dos grupos sem poder. É como se Toussaint Louverture e Jean-Jacques Dessalines tivessem podido se alistar, como sócios, junto ao lado prevalecente de algum confronto ideológico mundial e houvessem, com isso, assegurado o espaço político necessário para promover o desenvolvimento do Haiti.

Em tempos de gravíssimos perigos para as sociedades asiáticas – enquanto o Vietnã, o Cambodja e o Laos eram devastados, enquanto na Indonésia um milhão de pessoas "desaparecia" em nome das liberdades ocidentais[60] – Singapura, apesar de sua evidente e arriscada identidade chinesa, logrou manter-se à tona, transformando em metrópole mundial o que fora, nas palavras de seu fundador, "um pântano"[61].

Nas mãos de uma liderança obsessiva em seu único propósito de fazer a ilha sobreviver, e prosperar, foi necessário, para isso, investir enormes quantidades de tenacidade e astúcia, trabalho duro e visão estratégica. Em Singapura, os *coolies* não se revoltaram. Abandonados, emanciparam-se a si próprios, à custa de determinação e sacrifício, e por meio do que pode ser definido apenas, para voltar ao início deste texto, com a fórmula paradoxal do Chanceler Balakrishnan – como o ato consciente de uma imaginação desesperada: "a conscious act of desperate imagination".

60 BEVINS, Vincent. *The Jakarta Method:* Washington's Anticommunist Crusade and the Mass Murder Program that Shaped Our World. New York: Public Affairs, 2020.

61 "We made this country from nothing – from mudflats" (Yew, 1965).

III

Centuries of predominance had warped the Celestial Court's sense of reality[62].

O que será de Singapura no futuro? Em 15 de maio de 2024, naquela que foi apenas a terceira transição de mando em 60 anos de história independente, Lee Hsien Loong, o filho do fundador da nação, transmitiu o cargo de chefe de Governo ao ministro da Economia, Lawrence Wong, o primeiro Primeiro-Ministro a ter nascido (em 1972) após a independência. A transição de poder, preparada com grande antecedência nos bastidores do Partido de Ação Popular, teve lugar em momento de incerteza em relação aos desdobramentos, para Singapura e a região, da atual situação de distanciamento entre Estados Unidos e China.

Tive a oportunidade de assistir à cerimônia, que se realizou nos jardins do Istana, a sede do Governo, e durante a qual os oradores destacaram, em palavras que terão sido cuidadosamente calibradas, particular preocupação em relação ao efeito, sobre as rotas mundiais de comércio, das quais o país depende particularmente, daquilo a que se referiram como *global fractiousness* – as fricções e turbulências que caracterizam neste momento o ambiente internacional.

Ao assumir o cargo, o novo Primeiro-Ministro referiu-se aos riscos das tensões geopolíticas prevalecentes, em um cenário internacional de contornos conturbados que se estenderão "por anos, se não décadas", e caracterizado, conforme afirmou, por "protecionismo e por nacionalismo rampante em toda a parte". Exprimindo-se em mandarim, malaio e inglês, opinou que o período de trinta anos que se seguiu ao final da Guerra Fria, durante o qual a região da Ásia-Pacífico beneficiou-se de paz e estabilidade inéditas, "já não voltará".

A situação específica de Singapura, conforme a descreveu, seria a de país vulnerável a essas poderosas correntes em razão do grau de abertura de sua economia, que sofrerá com fragmentações e rupturas em escala global. Ponderou, por outro lado, que a estatura internacional do país é respeitada, e que a "marca Singapura" seria objeto de admiração e confiança em todo o mundo. Dotada de uma "posição forte" em um "mundo em fluxo", Singapura desejaria manter relações de amizade "com todos", preservando, ao mesmo tempo, a integridade de seus direitos e interesses. Lawrence Wong aludiu à ética de trabalho do povo de Singapura para assegurar não haver desafio que

62 KISSINGER, Henry. *On China.* New York: Penguin Press, 2011.

o país não possa, como no passado, superar, concluindo com mensagem de paradoxal otimismo: "the best chapters of our Singapore story lie ahead".

País insular de dimensões diminutas, desprovido de recursos naturais e dependente, como poucos outros, da manutenção da normalidade das rotas de comércio, Singapura vê no atual cenário internacional ameaças não desprezíveis a seu bem-sucedido modelo de sobrevivência econômica. A instabilidade geopolítica gerada pela deterioração do relacionamento entre as duas superpotências; a desaceleração da economia mundial, caracterizada por tendências inflacionárias e encarecimento das fontes de energia; as situações de guerra na Europa e no Oriente Médio, que a principal potência mundial, longe de procurar debelar, pareceria encorajar geram expectativa em torno da viabilidade futura da fórmula que Singapura utilizou até aqui com êxito: a de perfeito equilíbrio entre Ocidente e Oriente, polos opostos de influência dos quais soube, até agora, retirar apenas benefícios.

A gravidade das consequências de uma contínua intensificação das rivalidades presentes gera ansiedade real. Singapura e seus parceiros da região, que, uma vez desembaraçados da dominação colonial e dos constrangimentos da Guerra Fria, souberam construir prosperidade a partir do comércio internacional, só têm a perder diante de tendências de desglobalização e de riscos de bifurcação econômica e tecnológica em escala global. Em Singapura, o discurso da tecnocracia no poder sempre destacou a aversão do país por uma eventual escolha entre os dois lados. Lembra o Embaixador Bilahari Kausikan que, por sua vulnerabilidade evidente, a cidade-Estado não pode ser presa de um dilema de lealdades no interior de uma visão de mundo binária, que oporia sensibilidades políticas e econômico-comerciais: Singapura não escolhe lados e não deveria ser obrigada a fazê-lo[63].

Uma nova tendência, no entanto – ou ao menos o ensaio de uma nova perspectiva estratégica – pareceria estar tomando forma.

É notável a homogeneidade retórica entre os pronunciamentos das autoridades do país. Ao menos desde 2020, primeiro ano da pandemia de Covid-19 e último ano do mandato presidencial de Donald Trump[64], essas

63 KAUSIKAN, Bilahari. *Singapore Is Still Not an Island.* Singapore: Straits Times Press, 2023. Kausikan foi embaixador de Singapura em Moscou (1994), Representante Permanente junto às Nações Unidas em Nova York (1995-1998) e Secretário Permanente do Ministério de Assuntos Estrangeiros (2010-2013).

64 Durante toda a duração do mandato presidencial de Donald Trump e o primeiro ano do mandato de Joe Biden permaneceu vaga a função de embaixador dos Estados Unidos em Singapura. Ao longo de cinco anos – desde o final de 2016, quando partiu o embaixador da administração Barack Obama, o advogado Kirk Wagar, até a chegada, em dezembro de 2021, do embaixador da administração Biden, o empresário Jonathan Kaplan – a embaixada norte-americana foi conduzida em nível de encarregado de negócios. Em nenhum momento o governo de Singapura emitiu consideração pública a respeito da longa vacância do cargo, que não corresponde ao perfil da relação bilateral. Um único recado foi transmitido através da

declarações vêm apresentando um aspecto novo, ao sustentar abertamente a legitimidade das aspirações políticas da China e ao deplorar, de forma igualmente aberta, que a presença dos Estados Unidos no Sudeste da Ásia privilegie o contexto de segurança e defesa em detrimento da abertura de novas perspectivas de comércio.

Em evento do *Atlantic Council* de que participou em julho de 2020, o então Primeiro-Ministro Lee Hsien Loong lamentou o que qualificou como surgimento, nos EUA, de um consenso bipartidário de desconfiança em relação à China. "Sad to say, bipartisan consensus on treating China as a threat is quite extraordinary and I fear that it may carry on over past the election"[65], profetizou. Afirmou que, caso viesse a se confirmar essa disposição, as consequências seriam negativas para o conjunto da comunidade internacional. Perguntado sobre qual seria sua "wish list" em relação à próxima administração norte-americana, não hesitou em indicar que, fosse qual fosse o candidato vencedor, seria fundamental que promovesse a estabilização das relações com a China.

Falando no mesmo ano ao *The Aspen Institute*, o Chanceler Vivian Balakrishnan opinou que o mundo deixara gradualmente de ser, na expressão que utilizou, "unipolar" e passara a ter contornos "multipolares", não sendo realista supor que as estruturas mundiais de poder revertam aos "good old days" nos quais os Estados Unidos detinham a capacidade de "singlehandedly carry this world"[66]. Balakrishnan notou que a Ásia desejaria que as duas grandes potências pudessem conviver com suas diferenças estratégicas e atuar conjuntamente com o objetivo de fazer face às grandes questões mundiais em jogo. Embora cautelosas e evitando parecer tomar partido, as declarações do então Primeiro-Ministro e do Chanceler sugeriam, ainda que discretamente, o entendimento de Singapura de que a responsabilidade pela atmosfera de hostilidade entre as duas potências caberia antes a Washington do que a Pequim.

Em contato com a imprensa em 2021, após participar da Assembleia Geral da ONU e de reuniões com o Secretário de Estado Antony Blinken e outros interlocutores norte-americanos, Balakrishnan relatou haver transmitido a estes que, para Singapura e seus parceiros regionais "trade and investment

imprensa, como é costume no país, por meio de artigo de novembro de 2020 que sinalizava a necessidade de os EUA voltarem a se fazer presentes em Singapura e no Sudeste da Ásia.

65 DIALOGUE by PM Lee Hsien Loong at the Atlantic Council Front Page Online Event on 28 July 2020. *Prime Minister's Office: Singapore,* 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/Dialogue-by-PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-Atlantic-Council-Front-Page-Online-Event>. Acesso em: 21 jan. 2025.

66 MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS: SINGAPORE. Minister for Foreign Affairs Dr. Vivian Balakrishnan's Discussion at the Aspen Security Forum on 5 August 2020, 9 ago. 2020. Disponível em: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-photos/2020/08/05082020-aspen-security-forum>. Acesso em: 21 jan. 2025.

are strategy", e que é a capacidade de geração de prosperidade por meio do comércio, e não o volume de equipamento militar, que legitimaria a presença das potências globais na região. A questão central giraria em torno de qual das duas potências privilegiaria a ASEAN em maior medida em termos econômico-comerciais: "who is going to trade with us? Who is going to invest in us? How can we get mutually beneficial economic relationships? It is economics that drives the strategy"[67].

Destacou-se aqui, pela primeira vez, um ponto novo, não articulado de forma clara anteriormente: a possibilidade de que os países do Sudeste asiático, caso sejam forçados a optar – o que não desejam, preferindo continuar a articular-se tanto com um quanto com o outro hemisfério – optem pelo lado que venha a oferecer maior engajamento econômico-comercial.

Em novembro de 2022, no evento a que se referem as primeiras linhas deste texto[68], Balakrishnan voltou a tratar, como em tantas outras ocasiões, da exacerbação da rivalidade entre Estados Unidos e China e do que chamou de "completa ausência de confiança estratégica entre os dois países". Recordou que, esgotado o período iniciado no pós-guerra, durante o qual os EUA se viram como líder mundial incontestado, e diante da atual – e, segundo frisou, "legítima" – ambição da China de recuperar a posição internacional de que usufruíra no passado, Washington se encontraria, pela primeira vez, diante de um ator de estatura equivalente ("first time ever the USA faces an equal competitor"). Recordando que, durante a Guerra Fria, estabelecera-se o Movimento Não Alinhado como reação à bipolarização global então vigente, indicou que a comunidade internacional estaria hoje diante de uma realidade estratégica análoga, com consequências que qualificou como "profoundly damaging".

Em junho de 2023, em nova visita aos EUA[69], o Chanceler declarou que não deverá prosperar no Sudeste da Ásia a lógica binária de enfrentamento

67 MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS: SINGAPORE. Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr. Vivian Balakrishnan's Doorstop with Singapore Media at the Conclusion of the Working Visit in Washington D.C. on 29 September 2021, 30 set. 2021. Disponível em: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2021/09/20210930-transcript>. Acesso em: 21 jan. 2025.

68 Além de mim mesma, os únicos demais chefes de missão estrangeira presentes à reunião foram a embaixadora da China, Sun Haiyan; e os embaixadores de Alemanha, Karl Norbert Riedel; Indonésia, Suryo Pratomo; e México, Agustín García-López.

69 Em visita de trabalho aos Estados Unidos, Balakrishnan reuniu-se entre 14 e 20 de junho de 2023 com o Secretário de Estado Antony Blinken; a Representante de Comércio (USTR), Katherine Tai; o Conselheiro de Segurança Nacional da Casa Branca Jake Sullivan; e o *deputy assistant* e coordenador para o "Indo-Pacífico" Kurt Campbell, entre outros funcionários do governo norte-americano. Manteve contatos com congressistas Democratas e Republicanos que atuam em temas relativos a Ásia e China e participou de debate no "Council on Foreign Relations".

ideológico da Guerra Fria e referiu-se à arquitetura estratégica regional "aberta e inclusiva" que permitiria aos países da ASEAN beneficiarem-se de relações positivas tanto com a China quanto com os EUA. Lembrou que o mundo "não ficou parado em 1945", quando os Estados Unidos eram responsáveis por algo como 40% do PIB global, mas que haveria uma tendência natural à emergência de um sistema internacional multipolar, onde se destacariam a China e a Índia como grandes atores. Sobre Singapura, recordou que o país (i) "identifica-se com o Sul global", (ii) mantém sua própria "one-China policy", de oposição à independência de Taiwan; e (iii) não deseja optar por "lados", mas almeja cultivar o que chamou de "overlapping circles of friends".

O governo de Singapura tem procurado, no mais alto nível, de forma discreta mas consistente, e sem qualquer sucesso aparente, transmitir a seus contrapartes norte-americanos as percepções do Sudeste da Ásia sobre a legitimidade das pretensões da China a um maior protagonismo internacional, que corresponda à importância da dimensão econômico-comercial alcançada por aquele país, bem como sobre os riscos para o bem-estar e prosperidade da região de um distanciamento crescente entre as duas maiores economias, com aumento de preços e rupturas das cadeias de suprimento globais.

Às vésperas da realização em Camp David de reunião de cúpula entre EUA, Coreia do Sul e Japão, ou seja, de percebido ativismo dos EUA na busca de alianças para "dissuasão" da China, a imprensa de Singapura publicou em agosto de 2023 artigo do Embaixador Emérito Tommy Koh[70], intitulado "A message from South-East Asia to the US", e artigo da Embaixadora Emérita Chan Heng Chee[71], intitulado "Small state in a turbulent world: a survival guide". Tratam-se, ambos, de figuras reverenciadas de diplomatas veteranos que representam o *establishment* da política externa do país e aos quais costuma ser atribuída a tarefa de dar contornos mais diretos a percepções e mensagens de interesse do governo de Singapura.

Embora distintos no tom e na linha de abordagem, uma mesma frase – "China is not our enemy or adversary" – é repetida textualmente nos dois artigos.

Tommy Koh estabelece, ao início, contraste entre o que teria sido a anterior admiração dos países da região pela tradição política norte-americana e por sua defesa do livre comércio com o que seria a percepção regional atual em

70 O Embaixador Tommy Koh, que presidiu as negociações da 3ª. Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1980-1982) para adoção da UNCLOS, foi Representante Permanente de Singapura junto à ONU em Nova York (1968-71; 1974-84) e Embaixador em Washington (1984-90).

71 A Embaixadora Chan Heng Chee foi Representante Permanente de Singapura junto à ONU em Nova York de 1989 a 1991 e Embaixadora em Washington de 1996 a 2012.

relação a um sistema político que estaria *in disarray* e que teria dado as costas à globalização e ao livre-mercado. Afirma que a diplomacia pública norte-americana não seria suficientemente efetiva para se valer do "reservatório de boa-vontade" que ainda existiria no Sudeste da Ásia em relação aos EUA. Opina que não agradaria aos países da ASEAN a "campanha ideológica movida pela administração Biden contra a China", estratégia que qualifica como *flawed*. Lembra que, malgrado suas diferenças pontuais com a China, para os parceiros regionais pesariam mais os aspectos positivos do que os negativos em suas relações com Pequim. Opina que os EUA teriam dificuldade em identificar a profundidade do compromisso dos governos e sociedades da região em relação à ASEAN. O texto sintetiza a essência do que seria um recado do Sudeste da Ásia aos Estados Unidos no presente momento de ansiedade norte-americana diante da competitividade chinesa: "the message from South-East Asia to America is that China is not our enemy or our adversary". "We regard China as a friend and partner", completa, "and we do not wish to join any coalition against China"[72].

Chan Heng Chee, por sua vez, atribui às tendências de globalização comercial que prevaleceram até recentemente o notável sucesso de um país como Singapura. Lembra em seu artigo que a decisão chinesa de adotar uma economia de mercado com características socialistas permitiu à Ásia do Sudeste crescer juntamente com a China. Afirma que, decorridas seis décadas da independência de Singapura, os princípios do livre comércio, do livre fluxo de investimentos e da globalização estariam sendo *discredited* pelos Estados Unidos – paradoxalmente, segundo aponta, a pátria do capitalismo e do livre-mercado. Outrora poder hegemônico, os EUA teriam, na visão do artigo, passado a ser potência global *in withdrawal* que buscaria ativamente contrarrestar o que interpreta como desafio chinês à sua predominância. O texto declara ser "crucial" destacar que os países do Sudeste da Ásia "do not see China the same way the US does". Todos os Estados-partes da ASEAN concordariam, opina, com a noção de que a China tem o direito de continuar a se desenvolver. Afirma, em conclusão, que, não obstante os irritantes bilaterais que cada um destes possa manter com Pequim, "we do not see China as an enemy or an adversary"[73].

72 KOH, Tommy; SINGH, Daljit. A message from South-East Asia to the US. *The Straits Times*, 14 ago. 2023. Disponível em: <https://www.straitstimes.com/opinion/a-message-from-south-east-asia-to-the-us>. Acesso em: 21 jan. 2025.

73 CHEE, Chan Hang. Small state in a turbulent world: a survival guide. *The Straits Times*, 16 ago. 2023. Disponível em: <https://www.straitstimes.com/opinion/small-state-in-a-turbulent-world-a-survival-guide>. Acesso em: 21 jan. 2024.

Em uma cultura política em que cada gesto é resultado de cálculo cauteloso, os artigos dos dois Embaixadores Eméritos – personalidades acima de qualquer crítica – terão sido concebidos com o fim específico de somar, aos sinais já transmitidos no mais alto nível, mensagem particularmente clara de preocupação em relação à dinâmica de confrontação que, segundo se percebe localmente, é abraçada pelos EUA na Ásia. Plataforma internacional de comércio, finanças e ciência e tecnologia, sociedade mais afluente da ASEAN, Singapura entende falar por seus parceiros regionais quando indica aos EUA, como tem feito, que os interesses econômicos, e não a força militar, é que deveriam constituir a base da legitimidade da presença norte-americana no Sudeste da Ásia, e quando alerta sobre os riscos da busca de confrontação com a China e para a necessidade de pragmatismo político no relacionamento com a outra potência.

****

In a thousand years, people like us will still be here – recognizable, identifiable![74]

Como os cortesãos da última dinastia chinesa diante do avanço da presença ocidental, o governo e a *intelligentsia* norte-americanos, aprisionados a dogmas estratégicos que lhes foram de utilidade no passado, já não parecem ser capazes de interpretar as evidências da realidade. A aparente incapacidade de Washington, a Corte Celestial contemporânea, de levar em conta as ponderações daquele que talvez seja o país mais ocidentalizado do Sudeste asiático, e que é certamente um dos que mais claramente buscou associar sua imagem à do *ethos* norte-americano, é fonte de frustração para a tecnocracia de Singapura.

Ante a impossibilidade, para os EUA, de sequer contemplar a perspectiva de transcender o atual ânimo de enfrentamento com a China, e tendo presentes as graves consequências, para as economias asiáticas, de um distanciamento crescente, e mesmo de um definitivo divórcio econômico-tecnológico entre as duas grandes potências, que caminhos estariam abertos à cidade-Estado em sua busca permanente de sobrevivência?

As referências no discurso oficial do governo de Singapura, examinadas acima, aos conceitos de não alinhamento e de "círculos sobrepostos de amizade" poderiam ser a indicação do caminho diplomático que o país

74 Yew, 1965.

procuraria empreender a partir de agora. Em uma espécie de política de "multialinhamento", e na tentativa de identificação de um terceiro espaço autônomo de articulação, Singapura tem tomado passos concretos para a diversificação de suas parcerias internacionais.

Em momento percebido como de perda de terreno do multilateralismo e do livre comércio e de esfriamento do crescimento global, e ante o temor a uma ruptura da interdependência econômica entre os hemisférios, Singapura tem ativamente buscado aproximação diplomática e comercial mais estreita com a África, o Oriente Médio e a América Latina. A menos de um ano de se retirar do cargo, o então Primeiro-Ministro Lee Hsien Loong realizou, em maio de 2023, visitas à África do Sul e ao Quênia; em outubro, foi à Arábia Saudita e aos Emirados Árabes Unidos. Nas quatro ocasiões, reforçaram-se os mecanismos institucionais de diálogo e adotou-se número significativo de novos instrumentos bilaterais, sobretudo em áreas como as de cooperação em *fintechs*, cooperação energética e logística, governo digital, inteligência artificial e segurança cibernética.

Com a América Latina, o governo obteve o que considera uma dupla vitória, ao concluir, respectivamente em 2022 e 2023, acordos de livre comércio com a Aliança do Pacífico e com o MERCOSUL. É nesse contexto que pode ser interpretada a disposição de permanente abertura das autoridades de Singapura a propostas que tive ocasião de formular, a partir da Embaixada, no sentido de uma coordenação cada vez mais expressiva com o Brasil tanto em termos de concertação política[75] quanto na obtenção de uma transformação inédita na esfera comercial[76].

Para Singapura, o mundo ideal seria aquele em que não houvesse ameaças à livre circulação do comércio, e em que prevalecesse a concertação econômica entre os países. No plano internacional, a preservação da estabilidade e o encorajamento à previsibilidade são seus valores principais. A perspectiva de encontrar-se, em um mundo dividido, ante uma situação de escolha

75 Decorrida toda uma década sem que tivessem tido lugar visitas substantivas de alto nível de Singapura ao Brasil, o Chanceler Balakrishnan esteve em Brasília em abril de 2023, quando conduziu a primeira reunião de consultas políticas a ter lugar entre os dois países em 57 anos de relações diplomáticas. Em dezembro de 2023, foi ao Rio de Janeiro para a assinatura do ALC com o MERCOSUL. Em novembro de 2024, o Primeiro-Ministro Lawrence Wong deverá participar, no Rio de Janeiro, da Cúpula do G20 presidida pelo Brasil.

76 Dentre os 22 resultados positivos alcançados pela Embaixada entre 2020 e 2024 em matéria de promoção comercial, destacam-se 13 aberturas de mercado e a adoção de um sistema de pré-listagem de habilitação de frigoríficos brasileiros que revolucionou a entrada do produto brasileiro no abastado mercado consumidor local. O comércio biliateral duplicou no período, de US$ 4,6 bilhões para US$ 8,4 bilhões, com superávit em favor do Brasil da ordem de 90% e consolidação de Singapura como um dos oito principais destinos globais para exportações brasileiras de bens.

obrigatória em favor de um de dois lados opostos apresenta-se, para o país, como a menos atraente possível.

"History", nas palavras de Lee Kuan Yew, "is a long process of attrition"[77]. Singapura não teria chegado aonde chegou, contudo, se não dispusesse sempre de alternativas previamente formuladas para as diferentes vicissitudes que venham a se apresentar à implementação do formato original de seus projetos. O conceito de *kiasu*, termo *hokkien* usado no dia a dia que significa algo como "temor de perder", ou temor de ser deixado de fora, define o espírito competitivo do país e responde pela existência, por trás de todo Plano A de Singapura, também de um Plano B, ou C.

Ainda em outubro de 2021, conforme se viu acima, o Chanceler Balakrishnan alertara seus interlocutores no governo norte-americano para a possibilidade de que, na hipótese de se verem constrangidos a escolher entre Pequim e Washington, seu país e os demais parceiros da ASEAN se inclinem na direção do lado que puder proporcionar as perspectivas mais atraentes do ponto de vista da integração comercial e econômica. "We do not want to be forced to take sides, but depending on the issue, we may have to take positions"[78], afirmara naquela ocasião. A decisão norte-americana, discutida ao longo deste texto, de se retirar das estruturas regionais de comércio na Ásia não terá, nessa perspectiva, sido a mais prudente. Conforme sublinha o Chanceler de Singapura, "it is economics that drives the strategy"[79].

Singapura sobreviveu à pobreza, ao racismo, ao colonialismo; atravessou os perigos da Guerra Fria, em ambiente hostil à Ásia e aos asiáticos; navegou com sucesso as águas da globalização econômica. Sejam quais forem os obstáculos que o futuro venha a lhe apresentar, pareceria razoável supor que o mais difícil ficou para trás. Pareceria razoável acreditar que os novos desafios serão enfrentados a partir de uma posição de força que, embora relativa, jamais teria sido sonhada pelos moradores das *shophouses* e dos *kampongs*. Foram eles que deram início ao processo que culminou na consolidação de uma grande cidade-Estado asiática em um mundo que volta a ter na Ásia o seu grande motor econômico. Em um mundo que volta a ser asiático, Singapura está preparada para continuar a prosperar.

---

77 Yew, 1965.

78 MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS: SINGAPORE. *Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan's Doorstop with Singapore Media at the Conclusion of the Working Visit in Washington D.C. on 29 September 2021*, 30 set. 2021. Disponível em: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2021/09/20210930-transcript>. Acesso em: 21 jan. 2025.

79 *Loc. cit.*

Referências

BAKER, Jim. *Crossroads: A Popular History of Malaysia and Singapore*. Singapore: Marshall Cavendish, 2018.

BALDING, Christopher. *Sovereign Wealth Funds:* The New Intersection of Money and Politics. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BEVINS, Vincent. *The Jakarta Method:* Washington's Anticommunist Crusade and the Mass Murder Program that Shaped Our World. New York: Public Affairs, 2020.

CHANG, Li Lin; KOH, Tommy; SEAH, Sharon (eds.). *Fifty Years of ASEAN and Singapore*. New Jersey: World Scientific, 2017. GEORGE, Cherian. *Air--Conditioned Nation Revisited: Essays on Singapore Politics*. Singapore: Ethos Books, 2020.

GEORGE, Cherian. *Singapore: The Air-Conditioned Nation: Essays on the Politics of Comfort and Control*. Singapore: Landmark Books, 2000.

GOVERNMENT OF SINGAPORE. Ministry of Finance. *An Interim Assessment of the Impact of Key COVID-19 Budget Measures,* 2021. Disponível em: <https://www.mof.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/news-and-publications/featured-reports/interim-assessment---covid-19-budget-measures-(final).pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2025.

GOVERNMENT OF SINGAPORE. Prime Minister's Office. *PM Lee Hsien Loong's Interview with Local Media – Section 1: Foreign Policy,* maio 2024. Disponível em: <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-English-Interview-Foreign-Policy-May-2024>. Acesso em: 21 jan. 2025.

JAYAKUMAR, S. *Diplomacy: A Singapore Experience*. Singapore: Straits Times Press, 2011.

KAUSIKAN, Bilahari. *Singapore Is Not an Island*. Singapore: Straits Times Press, 2017.

KAUSIKAN, Bilahari. *Singapore Is Still Not an Island*. Singapore: Straits Times Press, 2023.

KISSINGER, Henry. *On China*. New York: Penguin Press, 2011.

KOH, Tommy, ed. *Fifty Secrets of Singapore's Success*. Singapore: Straits Times Press, 2020.

KOH, Tommy. The British Rule of Singapore: An Evaluation. *Law Gazette*, jul. 2019. Disponível em: <https://lawgazette.com.sg/feature/the-british-rule-of-singapore-an-evaluation/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

KOH, Tommy. *Over Singapore*. Singapore: Didier Millet, 2015.KOH, Tommy. *The Tommy Koh Reader:* Favourite Essays and Lectures. Singapore: World Scientific Publishing, 2018.

KOH, Tommy; MANALO, Rosario; WOON, Walter (eds.) *The Making of the ASEAN Charter*. Singapore: National University of Singapore, 2009.

KWA, Chong Hua; HENG, Derek; BORSCHBERG, Peter; YONG, Tan Tai. *Seven Hundred Years:* A History of Singapore. Singapore: National Library Board, 2019.

LEE Kuan Yew. *From Third World to First:* Singapore and The Asian Economic Boom. New York: Harper Collins, 2000.

LEE Kuan Yew. *The Singapore Story*: Memoirs of Lee Kuan Yew. Singapore: Singapore Press Holdings, 1998.

LEONG, L. Rethinking the British Legacy – British Withdrawal and Origins of the Singapore Armed Forces, 1966–1971. *Pointer, Journal of the Singapore Armed Forces*, n. 2, 9 set. 2011.

MAHBUBANI, Kishore. *Can Singapore Survive?* Singapore: Straits Times Press, 2021.

MAHBUBANI, Kishore. *Living the Asian Century:* An Undiplomatic Memoir. New York: Public Affairs, 2024.

MAHBUBANI, Kishore. *The Asian Twenty-First Century*. London: Springer Nature, 2022.

MAHBUBANI, Kishore. *The New Asian Hemisphere:* The Irresistible Shift of Global Power to the East. New York: Public Affairs, 2008.

MAHBUBANI, Kishore; SNG, Jeffery. *The ASEAN Miracle:* A Catalyst for Peace. Singapore: National University of Singapore, 2017.

NATIONAL POPULATION AND TALENT DIVISION, 2025. *Government of Singapore*. Disponível em: <https://www.population.gov.sg/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

NIGHTINGALE, Linton. One Hundred Ports: The numbers tell the story. *Lloyd's List*, 18 Aug. 2022. Disponível em: <https://www.lloydslist.com/LL1141949/One-Hundred-Ports-The-numbers-tell-the-story>. Acesso em: 21 jan. 2025.

OON, Shaun; SENG, Lim Tin. *Land Acquisition Act 1966*. National Library Board, 2015. Disponível em: <https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuuid=153040f3-9475-444a-ba5c-be2a56658c34>. Acesso em: 21 jan. 2025.

PEH, Shinh Hue. *The Last Fools:* The Eight Immortals of Lee Kuan Yew. Singapore: KHL Printing, 2022. SINGAPORE'S GIC ramps up deals in low--return world. *The Straits Times*, 8 fev. 2022. Disponível em: <https://www.straitstimes.com/business/companies-markets/singapores-gic-ramps-up-deals-in-low-return-world>. Acesso em: 21 jan. 2025.

WONG, John; CHAN, Sarah. China-ASEAN Free Trade Agreement: Shaping Future Economic Relations. *Asian Survey*, n. 3, 2003, p. 507-526.

YEO, George. *Musings, Series Two*. Singapore: World Scientific Publishing, 2023.

YEW, Lee Kuan. *Sree Narayana Mission Speech*. Sembawang, 12 set. 1965. Disponível em: <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lky19650912a.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2025.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS: DIMENSÕES ÉTICA, MORAL E POLÍTICA

Marco Túlio Scarpelli Cabral[1]

Resumo

Este é o primeiro de dois artigos sobre as dimensões política, ética, moral e jurídica da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Dedicado aos três aspectos iniciais, este primeiro estudo analisa até que ponto a DUDH satisfaz à aspiração de universalidade inscrita em seu nome, incorporando valores e normas morais, válidos independentemente de contexto cultural e histórico, e em que medida é reflexo da visão de mundo prevalente entre os negociadores mais influentes quando de sua negociação, o que representa sua dimensão ética. O artigo examina a seguir a ascendência da Declaração sobre os principais atores e sobre a configuração da ordem mundial contemporânea, o que corresponde a sua dimensão política. Conclui-se que a DUDH é um dos documentos internacionais mais influentes da atualidade, que atende em grande medida, ainda que não totalmente, a sua pretensão de universalidade, e que suas dimensões moral e ética respondem por grande parte de seu peso político. Esta reflexão será complementada pelo segundo artigo desta série, que discutirá os aspectos jurídicos da Declaração, elucidando o papel deste instrumento no Direito internacional público, bem como no ordenamento legal interno dos Estados, e apontando, também do ponto de vista judicial, o papel da DUDH na política mundial.

Palavras-chave: Declaração Universal dos Direitos Humanos; Ética; Moral; Direitos Humanos.

1 Ministro de Segunda Classe da carreira diplomática brasileira, é atualmente chefe do Núcleo de Florestas para a COP 30 do Ministério das Relações Exteriores.

Introdução

Sou um homem; nada que afete outros seres humanos me é alheio
(Terêncio, 1988, p. 48-49).

Este é o primeiro de uma série de dois artigos que tem por objetivo estudar as dimensões moral, ética, jurídica e política da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O presente texto discute o conteúdo e o impacto da DUDH dos pontos de vista moral, ético e político. O segundo artigo desta série avalia o significado da Declaração Universal do ponto de vista do Direito, investigando tanto o significado jurídico da própria DUDH como seu impacto sobre outros instrumentos legais. Estuda-se este impacto no plano internacional, por meio de sua influência sobre os regimes de direitos humanos das Nações Unidas e de organizações regionais, bem como no plano interno dos Estados, por meio da incorporação de seus valores e normas em textos constitucionais, leis e decisões judiciais na maior parte dos países do mundo contemporâneo.

O presente artigo se divide em seis seções. Na primeira, são apresentadas definições de conceitos fundamentais para o desenvolvimento do estudo aqui proposto. As próximas quatro seções discutem até que ponto a Declaração satisfaz sua ambição de universalidade, sendo, portanto, de natureza parcialmente moral, e até que ponto ela é melhor descrita como um reflexo do contexto histórico e cultural de sua época, sendo, portanto, de natureza parcialmente ética. Neste espírito, a segunda seção examina o grau de diversidade e representatividade dos negociadores e negociadoras que produziram a DUDH. A terceira seção estuda a amplitude e a variedade das ideias e documentos que serviram de base para a elaboração da Declaração. A quarta seção averigua o quão abrangente é o universo de titulares dos direitos por ela proclamados. A quinta seção trata da negociação do documento, verificando o grau de abertura daquele processo a todos os pontos de vista potencialmente relevantes. A sexta e última seção avalia a importância política da Declaração como documento de natureza em parte moral, em parte ética, independentemente de seu estatuto jurídico.

1. Definições

Nesta seção, são apresentadas definições de nove conceitos que desempenharão papel central no desenvolvimento subsequente desta série de dois artigos. São eles: valor; norma; ética; moral; Direito; política; direito

subjetivo; direito humano; e regime internacional. Em casos em que há definições acordadas multilateralmente ou consagradas na literatura especializada, como ocorre com as noções de política e regimes internacionais, estas conceituações são empregadas com a devida referência às fontes. Nas demais situações, são propostas definições para efeitos deste trabalho. São evitadas inovações gratuitas, buscando tanto quanto possível definições próximas dos usos correntes dos termos nos principais estudos sobre a matéria. Contudo, algumas escolhas são inevitáveis, tendo em vista o caráter altamente contestado de alguns conceitos, como Direito, moral e direitos humanos.

Uma referência fundamental para a formulação dos conceitos em questão é a teoria do conhecimento de Immanuel Kant, que entende uma definição como o ato de "apresentar originariamente o conceito pormenorizado de uma coisa dentro dos seus limites" (Kant, 2001, p. 589). Diferentemente da matemática, na qual os conceitos são sínteses *a priori* constituídas por um conjunto preciso de elementos que podem ser descritos exaustivamente, as definições ou conceitos filosóficos de produtos históricos da mente humana, como o Direito, são sempre precários, no sentido de que nunca se pode ter certeza de que foram levadas em conta todas as características fundamentais da coisa definida. Contudo, esta admissão da condição necessariamente falível das definições de objetos empíricos não é motivo para abandonar este projeto. Desde que se reconheçam as limitações mencionadas, pode-se fazer um "bom e seguro uso" do conjunto de características conhecidas do objeto em questão e, assim, formular definições parciais, ou seja, "aproximações" cada vez mais precisas do tema estudado (Kant, 1956, p. 671; Kant, 2001, p. 591).

Outra referência importante desta seção é o pensamento do filósofo alemão Jürgen Habermas e, neste particular, sua epistemologia fundada na teoria da ação comunicativa. A abordagem habermasiana enriquece o entendimento de Kant sobre a falibilidade do conhecimento humano por meio da noção dos três "mundos" – objetivo, social e subjetivo – aos quais correspondem três tipos distintos de pretensões de validade, respectivamente à verdade (*Wahrheitsansprüche*), à correção (*Richtigkeitsansprüche*) e à veracidade (*Wahrhaftigkeitsansprüche*) (Habermas, 1999; Habermas, 2004).

Neste sentido, a cosmologia baseada na teoria da relatividade geral é entendida não como a verdade definitiva, mas como uma melhor descrição da realidade objetiva em comparação com aquela baseada na física de Newton. Da mesma forma, uma prerrogativa considerada um direito humano é compreendida não como um conjunto incontestável de normas universais, mas como a melhor aproximação possível em um dado momento de um direito subjetivo fundamentado na moral entendida em um sentido universal e intemporal.

Em conformidade com esta abordagem epistemológica, um valor é aqui definido como uma convicção coletiva relativamente duradoura referente ao caráter desejável ou necessário de uma condição individual (felicidade, integridade pessoal etc.); um traço de caráter (coragem, sinceridade etc.); um padrão de relacionamento social (respeito, liberdade etc.); um estado de coisas (equilíbrio ecológico, saúde pública etc.); ou um objeto material (meios de subsistência, riqueza etc.). Um valor pode ter caráter gradual (mais ou menos coragem) ou absoluto (a sacralidade da vida humana).

Uma norma é definida como uma expectativa de comportamento expressa por uma injunção afirmativa ("ama a teu próximo") ou negativa ("não matarás") acordada explícita ou implicitamente por um grupo de indivíduos, que promove ou protege um ou diversos valores. Uma norma pode visar a regular as relações interpessoais ou a coordenar ações na busca de objetivos comuns. Uma norma pode tomar a forma de uma injunção absoluta em relação à qual o sujeito estará necessariamente em conformidade ou inconformidade ("ama a teu próximo como a ti mesmo"), ou de uma prescrição sem limites precisos, à qual o sujeito pode obedecer em graus diversos ("ama a teu próximo").

A ética é definida como um sistema de valores e normas compartilhados por uma dada coletividade, e que dizem respeito aos aspectos mais importantes das relações interpessoais. A moral é definida como um sistema de valores e normas passíveis de serem compartilhados universalmente, e que dizem respeito aos aspectos mais importantes das relações interpessoais.

De origem grega e latina, respectivamente, os termos ética e moral são empregados de formas diversas por distintos autores. Na tradição kantiana mais recente, vem-se consolidando a prática de associar a ética a contextos histórico-culturais específicos, em contraste com a moral, à qual se atribui caráter universal e intemporal. É neste último sentido que a moral é entendida aqui, como um conjunto coerente de valores e normas universais, passíveis de serem adotados por qualquer ser humano adulto capaz, socializado pela linguagem, em um contexto comunicacional livre de violência ou constrangimentos e regido pela lei do melhor argumento (Habermas, 1997, p. 50-53). Trata-se de uma ficção metodológica assumida como tal, análoga à ideia de um plano inclinado sem atrito tal como postulada por Galileu. Assim como a rampa do cientista italiano não existe na realidade, mas é uma noção útil para o estudo dos movimentos dos corpos, o experimento mental de Habermas e outros pensadores associados à teoria da ação comunicativa é uma ferramenta valiosa para a compreensão dos sistemas axiológico-normativos que regem a vida em sociedade.

Dando sequência à constituição do marco conceitual do estudo aqui proposto, o Direito[2] é entendido como um sistema de valores, normas e conceitos reconhecido e aplicado por instituições nacionais, internacionais ou supranacionais, obedecido pela maioria dos sujeitos aos quais se aplica e percebido como eticamente correto por uma parcela predominante destes sujeitos.

Quatro comentários são pertinentes em vista da definição precedente. O primeiro é que esta conceituação é compatível à "tese das fontes" do jurista israelense Joseph Raz, segundo a qual a pedra de toque do Direito é o reconhecimento institucional (Raz, 1983). O segundo é que o fato de o sistema axiológico-normativo em questão ser geralmente obedecido é condição necessária para sua efetiva existência como Direito, conforme mostrado por H. L. A. Hart (Hart, 1996, p. 88-91).

O terceiro comentário é que o Direito se vincula à ética, como um sistema axiológico-normativo associado a um contexto histórico-cultural particular. Neste sentido, esta definição diverge da concepção de autores que vinculam o Direito à moral entendida em sentido universal, como em Habermas (Habermas, 1997, p. 313-314; Habermas, 1992, p. 668-669). Esta escolha se justifica em função da experiência histórica generalizada de leis e sistemas jurídicos "injustos" em graus variados[3], ou seja, incompatíveis com valores e normas passíveis de serem universalmente aceitos. Exemplos disto se encontram não apenas em regimes aberrantes, como o nazismo ou o *apartheid* sul-africano, mas também nas principais democracias liberais do mundo, como ilustrado pela ausência de voto feminino em nível federal na Suíça até 1991, a criminalização da homossexualidade nos Estados Unidos até 2003, ou, em nossa própria realidade, a persistência do conceito de "mulher honesta" no Código Penal brasileiro até 2005. Uma breve reflexão histórica basta para mostrar que a associação do Direito à correção moral, tal como advogada por Habermas e outros autores, resultaria em uma noção altamente idealizada do sistema axiológico-normativo em questão, uma concepção de pouca utilidade para o estudo de casos concretos, visto que excluiria como

2 Nesta tese, convencionou-se grafar com inicial maiúscula o Direito entendido como instituição subjacente aos diversos ordenamentos jurídicos, de maneira a diferenciá-lo do direito subjetivo, entendido como prerrogativa de sujeitos individuais ou coletivos, como no caso dos direitos humanos, direitos de cidadania etc. Vale notar que esta regra segue a convenção adotada pelo principal dicionário jurídico da língua francesa, o *Vocabulaire juridique Gérard Cornu*. Cf. Cornu, 2018.

3 Neste estudo, o substantivo "justiça" é entendido como sinônimo de "moral". Da mesma forma, os adjetivos "justo" e "injusto" são compreendidos como denotando algo compatível ou incompatível com a moral, respectivamente.

não jurídicos todos os marcos constitucionais e legais efetivamente existentes no passado e no presente.

O quarto e último comentário é que a percepção de correção ética de um dado sistema jurídico diz respeito à "parcela predominante" de uma sociedade, não necessariamente à maioria numérica. Assim, o fato de parte preponderante dos homens livres detentores de poder político e econômico do Brasil imperial julgar eticamente correto o sistema escravocrata da época foi suficiente para garantir sua perpetuação, independentemente do juízo das pessoas escravizadas e do restante da sociedade.

Dando sequência ao exercício lexicográfico objeto desta seção, a política é definida como *a alocação de valores com base na autoridade*, de acordo com a formulação clássica de David Easton. Neste sentido, a política é uma forma de gestão de interesses coletivos e solução de problemas com base em determinações oriundas de um ator ou conjunto de atores centrais detentores de poder para tal, poder este que é geralmente aceito como legítimo pela parcela preponderante da sociedade em questão. Este modo de administração das coletividades humanas se dá no interior de Estados e comunidades análogas, bem como nas interações entre tais sociedades, a exemplo das relações internacionais, ainda que neste último caso os papéis de autoridade sejam menos claros, centralizados e permanentes (Easton, 1991, p. 275, 284; Easton, 1965, p. 23-24, 172, 248, 398, 478-479, 487)[4].

O próximo conceito aqui apresentado é o de direito subjetivo, que é definido como uma norma ou conjunto de normas que estabelece deveres para terceiras pessoas com o objetivo de promover ou proteger um ou diversos valores sociais associados a um sujeito individual ou coletivo. Estes deveres se referem a um sistema de relações interpessoais, particularmente pretensões, liberdades, poderes e imunidades.

Dois comentários são pertinentes neste contexto. O primeiro é que esta definição é compatível com a concepção de direitos subjetivos advogada originalmente pelo jurista norte-americano Wesley Hohfeld e adotada por grande parte dos estudiosos subsequentes, mas não se prende a ela, tendo presente que outras formas de organização deste mesmo campo semântico são possíveis (Hart, 1982, p. 162-165; Hohfeld, 1923, p. 36-63; Wellman, 1997, p. 10, 19, 43). O segundo é que há uma correlação necessária entre direitos e deveres, de tal forma que os primeiros implicam os segundos. Contudo, esta correspondência é frequentemente complexa, só podendo ser determinada

4 No original em inglês, David Easton define a política ("politics" ou "political life") como "the authoritative allocation of values".

precisamente em casos concretos, como por exemplo no direito à saúde, que usualmente implica deveres por parte do Estado, deveres estes que variam ao longo do tempo em função da evolução tecnológica. Também vale notar que esta prestação estatal é financiada por impostos que os (as) contribuintes têm o dever de pagar.

Na sequência, os direitos humanos são definidos como direitos subjetivos de natureza moral, individuais ou coletivos, referentes à vida social, decorrentes simplesmente da condição humana de seus titulares, e independentes de contingências como origem nacional ou social, raça, sexo, orientação sexual ou de gênero, religião ou opinião de qualquer natureza.

À luz da definição acima, cumpre observar que direitos apresentados como "humanos", mas que não se fundam em valores efetivamente universais (morais), podem subsistir como direitos subjetivos de natureza ética caso correspondam às convicções majoritárias da sociedade em questão. Como a universalidade de valores e normas é uma matéria sujeita à falibilidade do conhecimento humano, a fronteira entre estes dois conjuntos de direitos morais e éticos é uma questão em aberto, em relação à qual são possíveis aproximações frequentemente satisfatórias, mas não respostas definitivas[5]. Direitos humanos propriamente ditos (morais), e direitos subjetivos não universais (éticos) impropriamente reivindicados como direitos humanos, são frequentemente codificados em conjunto sob a forma de Direito positivo, tornando-se assim direitos de natureza jurídica. Exemplos disto são as prerrogativas subjetivas proclamadas pelos assim chamados regimes de direitos humanos existentes sob a égide da ONU e de organismos regionais como a União Africana, a Liga Árabe, a OEA e o Conselho da Europa.

Retomando a apresentação de conceituações, emprega-se aqui, no caso de regimes internacionais, a definição consagrada por Stephen Krasner, segundo a qual estes arcabouços institucionais são entendidos como:

> conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças relativas a fatos, causalidade e retidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscrições específicas de ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas

5 Em relação à fronteira sempre problemática entre a moral, a ética e o Direito no campo dos direitos humanos. Cf. Alexy, 2004.

> predominantes para se fazer e implementar escolhas coletivas (Krasner, 1983, p. 2).

Em conformidade com o objetivo mencionado anteriormente, de se evitarem novas formulações sempre que possível, a definição acima é adotada por ser amplamente aceita na literatura de relações internacionais. Há algum grau de redundância e imprecisão em relação ao significado de "princípios", "normas", "regras" e "procedimentos de tomada de decisão", mas todo o conteúdo semântico destas noções se enquadra nas acepções de "valores", "normas" e "conceitos" tal como apresentadas anteriormente, em definições específicas ou nas conceituações propostas para os termos "ética", "moral" e "Direito".

2. Delegadas, delegados e outros participantes na negociação da Declaração

O primeiro aspecto a ser considerado nesta seção é a representatividade do grupo de atores que negociou e adotou a Declaração Universal. A este respeito, cumpre notar que esforços significativos foram feitos para incluir no processo negociador representantes de Estados de todas as origens culturais, religiões e regiões do mundo. Apesar da clara maioria de países americanos e da Europa Ocidental, o processo também se beneficiou da participação ativa de representantes dos antigos Estados comunistas da Europa, bem como de delegados (as) da Ásia, Oceania e, em menor escala, da África. Essa atenção à representação geograficamente equilibrada esteve presente na escolha das oito pessoas que integraram o Comitê de Redação e, mais ainda, na seleção dos (as) dezoito delegados (as) que compuseram a Comissão de Direitos Humanos. Além disto, a minuta da Declaração foi submetida ao Conselho Econômico e Social, à Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU e, finalmente, à própria Assembleia, onde cada artigo individual do documento foi aprovado por todos os Estados membros das Nações Unidas na época (Morsink, 1999, p. 4-8).

Afora a questão da participação formal em fóruns relevantes da ONU, é importante observar quem eram os (as) principais delegados (as) e a diversidade de suas origens. As negociações foram conduzidas pela presidente da Comissão de Direitos Humanos, Eleanor Roosevelt, que foi inicialmente nomeada devido ao seu prestígio como ex-primeira-dama dos Estados Unidos, e que provou ser uma líder e negociadora muito capaz, apta a superar a divisão da Guerra Fria e manter um diálogo produtivo notadamente com o delegado-chefe soviético, Alexei Pavlov, que foi outro dos principais participantes das

negociações, não apenas pela importância de seu país, mas também por sua inteligência e talento como diplomata.

Os dois principais redatores da Declaração foram o chefe da Divisão de Direitos Humanos da ONU, o advogado canadense John Humphrey, que realizou um estudo aprofundado das constituições nacionais e apresentou a primeira versão da Declaração, e o jurista francês René Cassin, que aprimorou a primeira versão, tornando mais clara sua estrutura lógica e dando mais concisão e expressividade ao texto. Os dois principais intelectuais desse grupo foram os delegados do Líbano, Charles Malik, e da China, Chang Peng-Chun, que, além de conhecerem profundamente suas respectivas culturas, eram ambos filósofos formados por grandes universidades norte-americanas.

O delegado das Filipinas, Carlos Romulo, um jornalista brilhante que usou suas habilidades retóricas para promover os direitos dos povos subjugados, especialmente aqueles sob dominação colonial, no texto da DUDH, também é notável. Igualmente significativa é a delegada indiana, Hansa Mehta, que lutou incansavelmente pelos direitos das mulheres e garantiu que a igualdade de prerrogativas entre os sexos fosse refletida na maior parte do texto da Declaração. Cumpre também ressaltar a participação do delegado haitiano Émile Saint-Lot, que, entre outras contribuições, foi o primeiro a propor que o documento fosse denominado Declaração "Universal" em vez de Declaração "Internacional", como foi chamado durante a maior parte do processo de negociação. Por fim, é importante destacar o papel do delegado chileno Hernán Santa Cruz que, juntamente com outros (as) representantes de nossa região, conseguiu inserir preceitos fundamentais do socialismo latino-americano na Declaração, especialmente na área dos direitos trabalhistas (Morsink, 1999, p. 28-35; Glendon, 2001, p. xx, 63, 137).

Além da participação de representantes dos Estados, deve-se observar também que todo o processo de negociação da Declaração foi acompanhado de perto por organizações não governamentais. Isto incluiu a apresentação de comentários extensos e altamente críticos pela Associação Americana de Antropologia sobre a própria possibilidade de um documento de direitos humanos com ambições universais, bem como interações com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e várias organizações religiosas representando as principais crenças e, do mesmo modo, associações de advogados e de outras profissões (Morsink, 1999, p. 2, 9).

Apesar desses esforços para ampliar o universo de participantes na negociação da Declaração Universal, é preciso reconhecer que, na época de sua adoção, quase toda a África e grande parte da Ásia estavam sob domínio colonial e que, consequentemente, os povos dessas regiões não estavam devidamente

representados nas negociações. Esse contexto histórico problemático foi a principal fonte de legitimação das críticas relativistas feitas contra a DUDH na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993. Esse movimento de protesto por parte de alguns governos pôs em dúvida a representatividade e a universalidade da Declaração. Na reunião asiática preparatória para a Conferência, países como China, Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia assumiram a liderança na adoção da Declaração de Bangkok, que, embora afirmasse seu compromisso com a DUDH, adotou um tom defensivo, enfatizando "the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds" (United Nations, 1993, § 8); criticando o uso seletivo dos direitos humanos como ferramenta em lutas políticas e denunciando a interferência estrangeira nos assuntos internos dos Estados como uma violação do valor da soberania nacional (United Nations, 1993).

Apesar da força política e retórica desse desafio, chegou-se finalmente a um acordo sobre o equilíbrio entre as particularidades culturais e a universalidade dos direitos humanos, conforme expresso no artigo 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena. Esse artigo afirma que "[w]hile the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States [...] to promote and protect all human rights". Essas disposições devem ser lidas em conjunto com o artigo 1º, que afirma que a natureza universal dos direitos humanos é "beyond question", e com o preâmbulo, que declara que a DUDH é "a common standard of achievement for all peoples and all nations". Este resultado da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos é geralmente entendido como a consagração política universal da DUDH e a superação do déficit de legitimidade às vezes associado à falta de representação dos povos sob dominação colonial quando ela foi aprovada em 1948, uma vez que a Declaração de Viena foi adotada por consenso por todos os 171 Estados membros das Nações Unidas presentes na reunião (Glendon, 2001, p. 228-229; Lauren, 2011, p. 258-259; Lindgren-Alves, 2018, p. 128-132).

3. Matéria para reflexão: ideias e documentos no processo de negociação

O segundo elemento a ser levado em consideração nesta análise da universalidade da Declaração é a medida em que a negociação e a redação do texto levaram em conta concepções éticas e sistemas jurídicos de diferentes

sociedades[6]. No que diz respeito às leis nacionais, é importante ter em mente que o Secretariado das Nações Unidas apresentou à Comissão de Direitos Humanos um estudo aprofundado das disposições relativas aos direitos humanos de quase todos os Estados membros da ONU, comparadas em cada caso com os 48 artigos da primeira minuta da DUDH – proposta por John Humphrey. A título de exemplo, no caso do artigo 7º da minuta, sobre garantias contra detenção ou prisão arbitrária (artigo 9º da versão final da DUDH), o relatório apresenta as normas legais relacionadas de trinta Estados membros da ONU, incluindo países tão diversos quanto Bélgica, Brasil, China, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, Irã, Libéria, Turquia e União Soviética (United Nations, 1947, p. 47-58; Morsink, 1999, p. 7; Morsink, 2022, p. 18).

No que respeita às concepções éticas de diferentes sociedades, uma importante contribuição para as negociações da DUDH foi fornecida pelo relatório da UNESCO "Les droits de l'homme: problèmes, vues et aspects", publicado em julho de 1948. Com base nas respostas a um questionário sobre o que deveria conter uma carta universal de direitos, o relatório apresenta 31 textos curtos de líderes políticos e intelectuais de variadas convicções e origens, incluindo Mahatma Gandhi, o filósofo confucionista Lo Chung-Shu, o intelectual e político muçulmano indiano Humayun Kabir, o jurista soviético Boris Tchechko e o paleontólogo e padre jesuíta Pierre Teilhard de Chardin (UNESCO, 1948, *passim*; Glendon, 2001, p. 51, 73-78).

O relatório contém uma seção final, intitulada "Les fondements d'une déclaration internationale des droits de l'homme", que apresenta quinze direitos que foram objeto de consenso entre as personalidades em questão. É notável que todos estes direitos coincidam com os proclamados pela Declaração Universal ou possam ser a eles subsumidos. A única exceção parcial é o "direito de rebelião ou revolução", que tem uma linguagem mais forte do que a usada no terceiro parágrafo preambular da DUDH. Contudo, mesmo neste caso, a questão em jogo e os valores subjacentes são os mesmos (UNESCO, 1948, ap. II, p. 11-14).

Em sua introdução ao relatório da UNESCO, escrito vários meses antes da conclusão das negociações sobre a DUDH, o filósofo francês Jacques Maritain afirma que é possível se chegar a um consenso sobre uma lista concisa de direitos, como os apresentados no documento citado, mas que os desacordos surgem assim que as partes envolvidas são questionadas sobre as razões subjacentes

6 No presente contexto, as legislações nacionais são consideradas exclusivamente do ponto de vista de seu conteúdo. Consequentemente, não há qualquer problema em se examinar o papel destes valores e normas jurídicos como subsídios de natureza ética ou moral para a elaboração de um instrumento não vinculante como a Declaração Universal.

a estas prerrogativas (UNESCO, 1948, p. ii). Ele também argumenta que só seria possível articular o elenco de direitos em questão em um todo coerente se houvesse uma hierarquia axiológica consensualmente aceita, com um valor supremo sob o qual todos os valores e normas subordinados pudessem ser organizados, limitando-se mutuamente à medida que interagissem (UNESCO, 1948, ap. II, p. viii-xi; Glendon, 2001).

Na realidade, Maritain superestima a extensão da discordância entre partes detentoras de diferentes visões de mundo. Sob pena de dogmatismo, é forçoso admitir que toda norma pode ser descrita como uma injunção afirmativa ou negativa que promove ou protege um ou diversos valores. Logo, independentemente de suas diferenças em outros aspectos, se as pessoas pesquisadas chegaram a um consenso em torno de quinze direitos fundamentais, elas necessariamente aceitaram, implícita ou explicitamente, os valores subjacentes às prerrogativas em questão. Por exemplo, se elas concordam com os quatro primeiros direitos afirmados no relatório – à vida, à saúde, ao trabalho e à subsistência – elas necessariamente subscrevem os valores subjacentes de integridade física, dignidade, florescimento humano e solidariedade.

Jacques Maritain também se enganou ao supor que a elaboração de um conjunto coerente de direitos só seria possível se houvesse um valor superior capaz de organizar todos os outros ideais e normas em questão, que a ele deveriam estar subordinados. O texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos deixa claro que ela não se baseia em um único valor supremo, e que ideais fundamentais por ela promovidos e protegidos, como igualdade e liberdade, não podem ser submetidas ou reduzidas uns aos outros. Ao mesmo tempo, é notório que a DUDH é muito mais do que uma mera justaposição de regras não relacionadas e contraditórias. Ela é, isto sim, um sistema interdependente de normas sustentado por um conjunto coerente de valores que não são subsumíveis uns aos outros, e cuja relação não é hierárquica.

4. Substância, procedimento, ética e moral na Declaração Universal

Na perspectiva do presente estudo, para determinar se a Declaração está à altura de suas ambições morais universais, é necessário verificar se os valores e normas que a constituem são resultado de um processo negociador que se aproxime das condições idealizadas de uma comunidade comunicativa sem limites no espaço social e no tempo histórico, onde as pretensões de validade sejam intercambiadas e arbitradas com base na lei do melhor argumento,

em conformidade com os parâmetros da teoria da ação comunicativa. Como advertido por Habermas, este procedimento ideal não deve ser confundido com um objetivo empiricamente atingível que deve ser perseguido como condição prévia para um acordo sobre ideais e regras de convivência moralmente válidas. Em vez disto, deve ser visto como um "experimento mental", uma "ficção metodológica" que reconhece a inevitável complexidade das realidades sociais concretas e incorpora um processo de aprendizagem cada vez mais consciente, no qual são identificados valores partilhados e acordadas normas comuns (Habermas, 1992, p. 391-395; Habermas, 1997, p. 50-53).

Um momento importante neste processo de aprendizagem inclusiva, mencionado na seção 3 acima, foi a extensa pesquisa sobre arcabouços jurídicos de direitos fundamentais da maior parte dos países de então, que foi produzida pelo Secretariado da ONU e serviu de base para a primeira versão da Declaração Universal – versão que, apesar de numerosas edições, deixou marca indelével no texto final do documento. Outro elemento que teve influência significativa sobre as negociações foi a também já mencionada enquete conduzida pela UNESCO junto a destacados intelectuais e líderes políticos de várias regiões e culturas do mundo.

O maior problema do processo de negociação da DUDH, do ponto de vista de sua representatividade, foi o fato de quase todas as sociedades africanas e grande parte das asiáticas estarem sob jugo colonial quando das negociações, e de o documento só ter sido adotado pelos 56 membros da ONU naquela altura, alguns dos quais – entre os mais influentes – eram potências imperiais. Reflexo disto é o fato de a Declaração Universal não fazer qualquer referência à autodeterminação e, de forma mais geral, aos direitos políticos das populações sob dominação estrangeira.

Contudo, por mais importante que seja esta omissão em relação aos problemas do colonialismo, este problema perdeu relevância após a independência destas coletividades políticas nas décadas subsequentes. É igualmente importante notar que, desde então, estes novos Estados têm participado, alguns muito ativamente, em foros internacionais de direitos humanos, e que estes mesmos países endossaram por consenso o texto da Declaração Universal na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993.

A participação da sociedade civil no processo de negociação na década de 1940 também foi menos visível do que se tornou usual em tempos mais recentes. Mesmo assim, esta participação foi bastante significativa, principalmente no caso de organizações profissionais, religiosas e sindicais. O papel do movimento de mulheres também foi digno de nota (Morsink, 1999, p. 116-129). É igualmente importante observar que a grande maioria das

ONGs de direitos humanos criadas posteriormente reconheceu a Declaração como uma referência central para seu trabalho de militância, especialmente as duas maiores entre estas instituições, a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, que incluem a DUDH como elemento fundamental de seus mandatos (Korey, 2001, p. 2-3, 87).

Apesar da intensa atividade de *lobby* das organizações feministas, é importante ressaltar que as mulheres foram notoriamente minoritárias nas delegações oficiais que participaram das negociações da DUDH. Este problema foi, contudo, mitigado por dois fatores principais. O primeiro deles foi o fato de que as tratativas ocorreram sob a égide da Carta das Nações Unidas, que, por obra de algumas das delegadas que participaram da Conferência de São Francisco (1945), particularmente a brasileira Bertha Lutz, afirma expressamente a igualdade entre homens e mulheres e proíbe toda forma de discriminação com base no sexo (United Nations, 1945; Balbino, 2022, p. 61-65; Dietrichson e Sator, 2022, p. 17-31). O segundo fator foi a competência e dedicação das delegadas que negociaram a Declaração, com destaque para Eleanor Roosevelt, dos Estados Unidos, Hansa Mehta, da Índia, Shaista Ikramullah, do Paquistão, Minerva Bernardino, da República Dominicana, e Bodil Begtrup, da Dinamarca. Graças ao trabalho notável destas delegadas, pode-se dizer que a Declaração é geralmente equilibrada em termos de direitos de homens e mulheres no que diz respeito a sua formulação linguística em inglês (com algumas exceções de pouca importância), idioma no qual o texto foi negociado, isto se aplica inclusive ao título da Declaração, que se refere aos "human rights", e não "rights of man", como era usual na maioria dos documentos anteriores.

Embora os problemas de representatividade da Declaração com relação aos povos colonizados, à diversidade cultural, à sociedade civil e às mulheres tenham sido em grande medida compensados ou superados durante o processo de negociação e nas décadas subsequentes, o mesmo não pode ser dito com relação aos direitos das pessoas LGBTQIAPN+. Conforme discutido na próxima seção, as questões de orientação sexual e identidade de gênero eram anátemas na década de 1940 e sequer foram consideradas durante as negociações. Estes temas seguem sendo motivos de divisão até hoje nas Nações Unidas, conforme evidenciado pelos recentes registros de votação das resoluções do Conselho de Direitos Humanos e das duas únicas resoluções da Assembleia Geral que mencionam o assunto, mesmo que apenas de forma acessória (United Nations, 2018; United Nations, 2021). Como resultado, os direitos destas pessoas são cobertos apenas por disposições gerais da Declaração, em especial a cláusula de não discriminação do artigo 2º, que estipula que os direitos proclamados

na DUDH se aplicam a todos "sem distinção alguma", e o direito à "proteção igual contra qualquer discriminação" do artigo 7º.

A questão dos direitos das pessoas LGBTQIAPN+ põe em evidência um problema mais geral do ponto de vista da teoria da ação comunicativa: o desafio de criar um processo argumentativo que, idealmente, transcenda todas as fronteiras do conhecimento, da cultura, do espaço e do tempo, permanecendo aberto para incorporar todos os elementos existentes e potenciais, sejam eles dados objetivos, no campo das ciências naturais, ou valores humanos, no âmbito da moral. Este processo de gradual tomada de consciência dos problemas e de inclusão de novos sujeitos de direitos é bem ilustrado pela experiência de progressivo reconhecimento dos diferentes tipos de uniões familiares. A tendência verificada em um número crescente de países desde o início deste século, de estabelecimento de marcos jurídicos para casamentos entre pessoas do mesmo sexo, é geralmente vista como um passo importante para a expansão do universo de detentores de direitos. Ao mesmo tempo, este processo também pôs em evidência outras reivindicações anteriormente ignoradas e ainda não reconhecidas legalmente, como a das famílias poliamorosas. E não há razões para acreditar que estas reivindicações sejam as últimas a serem contempladas antes de se completar um sistema ideal e exaustivo de direitos universais.

Em vista do que precede, a questão de saber se – ou até que ponto – a Declaração é realmente universal e, portanto, moral, deve ser dividida em duas partes. Primeiro, é preciso determinar se a Declaração inclui todos os direitos que, de um ponto de vista moral universal, devem ser protegidos. Apesar de todas as reclamações sobre a "inflação de direitos", a resposta a esta pergunta é provavelmente negativa, no mínimo por razões epistêmicas, pois já foi demonstrado que questões importantes, como certos tipos de relações sexuais e familiares, eram tabus na época das negociações e foram claramente negligenciadas. Disposições gerais antidiscriminação, como as dos artigos 2º e 7º, são uma solução parcial, mas a experiência demonstrou que uma referência explícita a grupos e classes de pessoas vulneráveis é importante para se evitarem interpretações seletivas de textos normativos.

Em segundo lugar, é preciso determinar se todos os valores e normas incorporados na Declaração são de fato universais e, portanto, morais. A resposta a esta pergunta é mais problemática e mais nuançada do que a anterior. Mais uma vez, convém desdobrar este problema em dois, considerando separadamente os valores e as normas da Declaração. Situados em um nível mais alto de abstração, os valores são menos controversos. A maioria dos valores subjacentes à DUDH, como liberdade, igualdade e integridade física,

têm uma longa história e, embora isso não tenha sido feito devido às limitações deste estudo, é possível demonstrar que eles também são encontrados com frequência em outras culturas além das da Europa e das Américas.

Os valores em que se funda a Declaração gozam de amplo respaldo social, mas é importante observar que há diferenças significativas entre eles. Alguns são mais simples e mais facilmente compreensíveis independentemente do contexto histórico, como a integridade física. Outros são complexos e mais intimamente ligados às circunstâncias específicas de sociedades complexas modernas, como o ideal do Estado de Direito. Este último é entendido aqui como:

> uma forma de organização e funcionamento do Estado em que os poderes executivo, legislativo e judiciário operam de forma independente sob o império da lei. Em que o comportamento das instituições e de seus agentes é estável e não arbitrário. Um arranjo cujo objetivo é promover e proteger os interesses dos membros da sociedade, e cujo funcionamento é enquadrado por um conjunto coerente de normas gerais e prospectivas, adotadas publicamente e inteligíveis para seus sujeitos. Em que diferendos judiciais são tratados por tribunais independentes e imparciais de acordo com o devido processo legal (Raz, 1983, p. 213, 219-228; Glendon, 2004, p. 2-19; Bellamy, 2016, p. xi-xii; Raz, 2019, p. 3-8; Waldron, 2020, p. 18-20).[7]

Uma questão que se apresenta em relação a valores complexos, como o Estado de Direito, é se eles são de fato ideais fundamentais ou se podem ser reduzidos a valores mais simples, como igualdade e liberdade. A definição aqui proposta evidência que a noção de Estado de Direito tem um sentido orgânico que só pode ser entendido em seu conjunto e que, portanto, não é redutível à soma de suas partes. Isso também se aplica a outros ideais complexos que fundamentam a Declaração Universal, notadamente a dignidade, a democracia e o florescimento humano.

Outra questão decisiva para a aferição da universalidade da Declaração de 1948 é saber se seus valores, inclusive aqueles mais elaborados, como o Estado de Direito, seriam idealmente endossados por toda e qualquer sociedade complexa. O estudo dos principais documentos de direitos humanos desde a

7 Afora os autores mencionados, uma referência importante é o relatório do secretário-geral da ONU ao Conselho de Segurança sobre o estabelecimento do Estado de Direito em sociedades em conflito ou que tenham recentemente superado um período de confrontação. Cf. United Nations, 2004, p. 2, 18, 21.

Carta de Direitos (*Bill of Rights*) inglesa de 1689, bem como a experiência de sete décadas de implementação e crítica da DUDH, mostram que o Estado de Direito é uma aspiração que tem amplo respaldo entre as sociedades modernas e contemporâneas, inclusive entre coletividades que não satisfazem a seus requisitos, mas cujos governos se apresentam como se o fizessem. A ratificação consensual da DUDH na Conferência de Viena também é uma indicação importante do amplo reconhecimento deste ideal.

Se a resposta às duas questões anteriores for afirmativa, mesmo que apenas idealmente, então o valor do Estado de Direito pode ser corretamente descrito como universal, ainda que se aplique apenas no contexto de sociedades modernas complexas. Raciocínio semelhante se aplica a outros ideais complexos que subjazem às normas da Declaração Universal, como é o caso dos valores da dignidade, da democracia e do florescimento humano.

Com relação às normas, duas perguntas principais precisam ser feitas. A primeira é se um determinado conjunto de normas é a maneira mais apropriada de promover ou proteger um valor, dada sua natureza e os possíveis conflitos com outros valores. Isto é bem ilustrado pelo direito à liberdade de expressão, garantido pelo artigo 19 da DUDH e circunscrito pelos artigos 29 e 30, que estipulam que este direito é limitado pelos direitos de outrem e pela necessidade de proteger a ordem pública e o bem-estar geral. Este equilíbrio é ainda mais claro no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, cujo artigo 19 afirma o direito à liberdade de expressão, mas também estabelece que esta prerrogativa é limitada pela obrigação de respeitar os direitos e a reputação das outras pessoas e de proteger a segurança nacional, a ordem e a saúde públicas. Esta disposição é complementada pelo artigo 20, que proíbe "qualquer propaganda em favor da guerra [...] qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência" (United Nations, 1966a, art. 19-20).

Em geral, o equilíbrio entre um direito e suas limitações é sutil e controverso, e diferentes sociedades produzem diferentes arranjos, como ilustrado pelo amplo grau de liberdade de expressão garantido pela Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos, conforme interpretada pela Suprema Corte, em contraste com as limitações mais fortes estabelecidas pelo sistema jurídico alemão com suas proibições da negação do Holocausto e da propaganda nazista, de acordo com a doutrina da "democracia militante" difundida neste último país. Estas diferentes soluções para o mesmo problema não podem ser todas igualmente válidas. Na melhor das hipóteses, uma delas corresponde ao arranjo normativo universal e, portanto, moral, que seria acordado em um processo de negociação perfeitamente aberto, em conformidade com a

"ficção metodológica" de Habermas, enquanto as outras são aproximações não universais e, portanto, éticas, do arranjo ideal.

A segunda pergunta a ser feita sobre um determinado conjunto normativo é se ele é o que idealmente receberia apoio consensual universal para promover e proteger um determinado valor em condições históricas e materiais específicas. O direito à educação como meio de promover o ideal do florescimento humano é uma boa ilustração disto. Em uma sociedade moderna e complexa posterior à revolução industrial, o arranjo apropriado parece ser algo nos moldes do artigo 26 da DUDH, que se refere ao "ensino elementar fundamental [...] técnico e profissional", bem como aos "estudos superiores". É evidente que o arranjo ideal é muito diferente no caso de uma comunidade tradicional, como o povo ianomâmi, ou de Atenas na Grécia clássica. Contudo, o que está em jogo neste caso não são soluções concorrentes para o mesmo problema, mas arranjos para promover o mesmo valor em circunstâncias diferentes. Admitindo que o direito à educação estabelecido pela DUDH seja o meio moralmente apropriado para promover o florescimento humano em uma sociedade moderna, trata-se aqui do que John Tasioulas chama de "uma forma de universalidade limitada no tempo" (Tasioulas, 2007, p. 76-77). Neste sentido, soluções muito diferentes podem ser as melhores nas diferentes circunstâncias de cada caso.

Em vista do exposto, pode-se dizer que a Declaração Universal é um sistema de valores e normas morais e éticos que abrange a maioria, mas não todos, os aspectos mais importantes da vida humana em sociedade. Ela não é exaustiva porque, conforme exposto acima, algumas questões importantes nunca foram levadas em consideração. Alguns de seus valores e normas podem ser morais, outros éticos, porque a universalização no campo axiológico-normativo é uma tarefa epistêmica perene, assim como a busca pela verdade objetiva nas ciências naturais. O progresso é possível, e a DUDH é um exemplo importante disto, mas não há uma última palavra neste campo, apenas avanços progressivos e respostas provisórias.

Contudo, esta precariedade aparente não é motivo para inação ou desculpa para o relativismo. Assim como temos confiança no desenvolvimento atual da engenharia a ponto de nos sentarmos em um avião convencidos de que chegaremos em segurança a nosso destino, apesar de a física ser atravessada por controvérsias sobre a natureza última da matéria, assim também somos capazes de promover e proteger bens individuais e comuns com base em um regime de direitos humanos aberto a melhorias, como o constituído em torno da DUDH, apesar de que nunca seremos capazes de traçar uma linha precisa e definitiva entre moral e ética, entre o que é universal e o que é circunstancial.

5. Titulares de direitos: a quem se destina a Declaração

A história da institucionalização dos direitos humanos é, em larga medida, a da extensão progressiva a categorias vulneráveis de pessoas de prerrogativas inicialmente reservadas a um número limitado de indivíduos privilegiados. Este processo foi bem ilustrado durante a Revolução Francesa, quando os direitos originalmente detidos exclusivamente por homens da nobreza foram estendidos a todos os homens adultos, com medidas significativas, como a abolição da escravidão[8] e a descriminalização das relações homossexuais masculinas. Contudo, evidenciando o caráter penoso e gradual deste processo, cabe notar que muitas destas prerrogativas não foram estendidas às mulheres, apesar de tentativas corajosas neste sentido (Hunt, 1996, p. 3, 10-12, 16-19, 26-31).

Este esforço de extensão a todos os sujeitos de prerrogativas entendidas como universais recebeu grande impulso durante os anos de fundação das Nações Unidas, movido pelo trauma do Holocausto, e tendo como referência também os problemas persistentes do racismo e da opressão das mulheres. Uma das principais questões que se tornaram evidentes nos debates da década de 1940 foi a necessidade de declarar explicitamente os direitos iguais de todas as categorias de pessoas, já que a afirmação geral de igualdade na Declaração de Independência dos EUA não foi suficiente para impedir a continuação da escravidão naquele país, e formulações igualmente abstratas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada durante a Revolução Francesa, não lograram garantir os direitos fundamentais das mulheres.

O primeiro passo significativo nesta direção foi a afirmação explícita na Carta das Nações Unidas, de 1945, dos "direitos iguais de homens e mulheres" e a declaração de que os direitos humanos se aplicam a todos "sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião" (United Nations, 1945, §2, art. 1º). Esta luta pela inclusão continuou ao longo de toda a negociação da Declaração Universal. Com efeito, a fórmula de igualdade mencionada na Carta da ONU foi ampliada na DUDH e tornou-se uma proibição de qualquer distinção "de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação" (United Nations, 1948, art. 2º). Também foram realizadas negociações difíceis para garantir, pelo menos formalmente, direitos iguais para homens e mulheres

8 A abolição da escravatura na França e em suas colônias foi prenunciada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793 e confirmada pelo decreto legislativo de 4 de fevereiro de 1794. A escravidão foi restabelecida nas colônias francesas por Napoleão Bonaparte em 1802, só sendo definitivamente abolida em 1848.

"com relação ao casamento, durante o casamento e em sua dissolução" (United Nations, 1948, art. 16).

Apesar da ampliação sem precedentes do conjunto de titulares de direitos fundamentais possibilitada pela Declaração Universal, três categorias principais de pessoas não foram adequadamente consideradas em seu processo de elaboração. A primeira delas foi a dos povos sob jugo colonial. A resistência das potências imperiais europeias, apoiadas em graus variados por delegações das Américas e da Oceania, impossibilitou a adoção de disposições específicas sobre a autodeterminação de povos sob dominação estrangeira. O texto resultante dessas negociações equivale a uma extensão parcial dos direitos da Declaração aos povos que vivem sob dominação colonial. Neste sentido, afirma-se na segunda frase do artigo 2º que

> no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty (United Nations, 1948, art. 2º).

Esta formulação de compromisso, apesar de sua redação de tom benevolente, deixou notoriamente de fora os direitos políticos das pessoas sob dominação estrangeira, que permanecem privadas da possibilidade de escolher e participar de seu próprio governo. Neste sentido, não surpreende que o processo de descolonização tenha prosseguido em larga medida à margem das instituições de direitos humanos da ONU, mesmo que a Declaração Universal tenha sido por vezes invocada em lutas emancipatórias. No regime de direitos humanos das Nações Unidas, a afirmação explícita e vigorosa do direito à autodeterminação dos povos só veio com a adoção em 1966 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, quando a grande maioria dos povos colonizados já havia conquistado sua independência (United Nations, 1966a; United Nations, 1966b).

A segunda categoria de pessoas que não foi adequadamente abordada pela DUDH são as minorias, que sequer são mencionadas na Declaração. Em grande parte, a resistência à afirmação dos direitos desses grupos se deveu à experiência de conflitos associados a questões de minorias no período entre guerras, especialmente a invocação oportunista pelo governo nazista da proteção das minorias alemãs como pretexto para invadir países vizinhos. Houve também a oposição de vários governos que viam os direitos das minorias como uma ameaça à unidade de suas respectivas sociedades. Em função

desta resistência, a única disposição relevante para as minorias adotada na Declaração é a já mencionada proibição de discriminação "de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação" (art. 2º). No domínio da cultura, nenhuma referência é feita às tradições específicas das minorias. A Declaração se limita a garantir a liberdade de cada indivíduo "de tomar parte... na vida cultural da comunidade" (art. 27) (Morsink, 1999, p. 315-316; Glendon, 2001; Morsink, 2022, p. 25-37,102-106).

Assim como no caso do direito à autodeterminação dos povos sob dominação colonial, a afirmação explícita e enfática dos direitos das minorias só veio com a conclusão dos dois outros instrumentos principais que, com a Declaração Universal, constituem a assim chamada Carta Internacional de Direitos Humanos, a saber, os pactos internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com efeito, o artigo 27 do primeiro dos tratados mencionados garante às pessoas pertencentes a "minorias étnicas, religiosas ou linguísticas" o direito "de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua". Duas décadas e meia depois, estes direitos foram especificados na Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas e Religiosas, adotada por consenso pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1992. Outras disposições relativas aos direitos das minorias foram adotadas no ano seguinte pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, tanto na Declaração de Viena (art. 19) quanto em seu Programa de Ação (§§ 25-27). O mesmo Programa de Ação adotou disposições específicas para um grupo particularmente vulnerável de minorias, os povos indígenas (§§ 28-32). O mandato emitido em Viena levou, entre outras coisas, à adoção pela Assembleia Geral em 2007 da "Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas" (United Nations, 1992; United Nations, 1993; United Nations, 2007).

Diferentemente das duas categorias mencionadas acima, cujos direitos foram debatidos durante a negociação da DUDH, a terceira categoria de indivíduos não prevista, as pessoas LGBTQIAPN+, sequer foi considerada, pois as questões de orientação sexual e identidade de gênero eram anátemas na época. Não só era impossível abordar o tema na década de 1940, mas o tabu em torno da questão das pessoas LGBTQIAPN+ em um documento das Nações Unidas de importância mínima é uma referência à "orientação sexual" como um dos pretextos para crimes de ódio na resolução 2000/31 da Comissão de Direitos Humanos sobre "execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias" (United Nations, 2000).

A primeira proposta de manifestação da Comissão de Direitos Humanos dedicada especificamente aos direitos das pessoas LGBTQIAPN+ foi um projeto de resolução sobre "Direitos humanos e orientação sexual", apresentado pelo Brasil em 2003. Devido à forte oposição a essa proposta por parte de vários Estados cristãos e muçulmanos, ela acabou sendo retirada (Girard, 2007, p. 341-354). Após um grande hiato, sua instituição sucessora, o Conselho de Direitos Humanos, adotou a resolução 17/19 sobre "Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero" em 2011. Desde então, seis outras resoluções dedicadas exclusiva ou parcialmente a este assunto foram adotadas pelo CDH (United Nations, 2014; United Nations, 2016; United Nations, 2019a; United Nations, 2019b; United Nations, 2022; United Nations, 2024). Até o momento, o único documento vinculante adotado nesta área é a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, concluída em 2013, que entrou em vigor em 2020, mas até agora só foi ratificada pelo México e pelo Uruguai (OEA, 2013).

A questão das pessoas LGBTQIAPN+ põe em evidência a importância de referências específicas a categorias de titulares de direitos. O principal argumento usado por quem se opunha à menção específica de grupos ou categorias de pessoas vulneráveis era que tais listas seriam supérfluas e potencialmente até contraproducentes, pois poderiam sugerir que indivíduos ou grupos não mencionados nominalmente não teriam os mesmos direitos. De acordo com esta tese, o artigo 2º da Declaração Universal já afirma que os direitos por ela reconhecidos se aplicam a todos "sem distinção de qualquer espécie", e a enumeração poderia ser tão concisa quanto na Carta da ONU, pois é aberta, terminando com a frase "qualquer outra situação".

Contudo, o caso das pessoas LGBTQIAPN+ põem em questão estas afirmações. A despeito das interdições genéricas a qualquer forma de discriminação afirmadas pela DUDH e documentos subsequentes sobre direitos humanos, formas graves de discriminação e opressão com base na orientação sexual e na identidade de gênero persistiram ao longo da segunda metade do século 20. As relações homossexuais masculinas seguiram sendo criminalizadas na Alemanha até 1969 (Schulz, 1994, p. 42-43), e leis estabelecendo penas contra a sodomia persistiram nos Estados Unidos até 2003. O casamento entre pessoas do mesmo sexo só foi legalizado em 2013 no Brasil e em 2015 nos Estados Unidos, e em ambos os casos não pela via legislativa, mas por decisões dos respectivos tribunais constitucionais[9].

9 O direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo foi finalmente inscrito em lei em dezembro de 2022, por meio do "*Respect for Marriage Act*", adotado quase uma década depois da decisão *Obergefell v. Hodges*, pela qual a Suprema Corte daquele país garantiu este direito pela via judiciária.

6. Impacto político da Declaração Universal como documento de natureza ética e moral

Em conformidade com a estrutura proposta para o presente artigo, esta sexta e última seção avalia a importância política da Declaração Universal como documento de natureza em parte moral, em parte ética. Mais especificamente, discute-se aqui até que ponto a DUDH, como instrumento não jurídico, serviu para motivar e direcionar ações que tiveram impacto no curso dos acontecimentos na política mundial. Neste contexto, um dos principais aspectos a serem considerados é seu papel como referência fundamental para o trabalho de militância levado a cabo pelo assim chamado movimento internacional dos direitos humanos (Morsink, 1999, p. 59-68; Glendon, 2001, p. 217--219). Composto principalmente por organizações não governamentais, este fenômeno social de início evoluiu lentamente a partir das poucas instituições dedicadas aos direitos humanos existentes na década de 1940, incluindo a Liga Internacional de Direitos Humanos; a Sociedade Antiescravidão; o Comitê Internacional da Cruz Vermelha; associações de advogados e outras profissões; associações religiosas; grupos feministas; confederações sindicais; e outras organizações dedicadas a uma ampla gama de questões sociais (Morsink, 1999, p. 1-9; Korey, 2001, p. 87, 99-100). Desde a adoção da DUDH, o movimento cresceu consideravelmente com a criação de organizações como a Comissão Internacional de Juristas (1952), a Anistia Internacional (1961), a Human Rights Watch (1978) e muitas outras, tornando-se um fenômeno de grande escala (Korey, 2001, p. 2-3, 87), a ponto de os direitos humanos passarem a ser descritos como uma espécie de "religião secular mundial" (Duan, 2017, p. 28).

O fato de o movimento internacional dos direitos humanos operar principalmente nas esferas ética e moral, com foco na Declaração Universal, em vez de o fazer no âmbito jurídico, com base em tratados, deve-se a três fatores principais. O primeiro é a ausência quase completa de normas jurídicas internacionais no campo dos direitos humanos durante as três primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial. Na verdade, foi somente em 1976 que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entraram em vigor, os quais, juntamente com a Declaração Universal, formam o que é conhecido como a Carta Internacional dos Direitos Humanos[10]. Em nível regional, até os dias de hoje não há um regime jurídico de direitos humanos abrangendo o continente

10 Vale notar que até o momento os Estados Unidos não ratificaram o PIDESC, e que a China tampouco ratificou o PIDCP.

asiático em seu conjunto. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos entrou em vigor em 1986. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos entrou em vigor em 1978[11]. O mais antigo entre os tratados regionais neste campo é a Convenção Europeia de Direitos Humanos, que entrou em vigor em 1953, mas que, até 1978, era juridicamente vinculante apenas para dezesseis Estados da Europa Ocidental e para a Turquia.

O segundo fator é que, mesmo onde existem mecanismos jurídicos de implementação dos direitos humanos, como na Europa, nas Américas e na África, o poder de sanção destes instrumentos legais é muito cerceado, limitando-se geralmente aos danos de imagem sofridos por Estados que descumprem as normas em questão. O terceiro fator é a maior eficácia da linguagem mais simples e pungente da Declaração, em contraste com o estilo mais técnico adotado nos tratados de direitos humanos. Com efeito, o principal instrumento disponível ao movimento de direitos humanos para pressionar governos opressores é o ataque à reputação destes últimos (*naming and shaming*), para o qual a linguagem expressiva da Declaração Universal se revela muito útil. E a capacidade desta prática de constranger os governos é demonstrada pelo significativo capital humano investido pelos Estados, inclusive os mais autoritários, no esforço de refutar tais acusações e defender suas reputações.

Esta crença na força ética ou moral das normas não vinculantes da Declaração Universal foi professada desde o início por Eleanor Roosevelt, presidente da Comissão de Direitos Humanos durante a negociação da DUDH, com base na experiência da Declaração de Independência dos Estados Unidos como um texto que continuou a inspirar o desenvolvimento da sociedade norte-americana ao longo de sua história. Esta visão não foi compartilhada inicialmente por outro dos principais negociadores da Declaração, o delegado libanês Charles Malik, que era um fervoroso defensor da rápida adoção de um pacto de direitos humanos legalmente vinculante. Décadas mais tarde, ele veio a concordar com Roosevelt, reconhecendo que "quando a questão dos direitos humanos surgiu no mundo, o apelo foi muito mais para a Declaração do que para os Pactos" e que "no longo prazo, o que é moralmente perturbador [...] é muito mais importante do que o que é juridicamente vinculante" (Glendon, 2001, p. 235-237).

Apesar da persistência de injustiças e do sofrimento de indivíduos e grupos humanos em diferentes partes do mundo, as conquistas do movimento dos direitos humanos com base na pura força ética e moral da Declaração

11 A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem foi adotada meses antes da DUDH. Contudo, como esta última, ela é um instrumento não vinculante cuja influência advém primordialmente de sua autoridade moral e ética.

Universal são significativas. Basta dizer que este conjunto de ideias, bem como o movimento social transnacional que as promove, desempenharam papel importante, por vezes preponderante, em acontecimentos fundamentais das últimas oito décadas, como o fim da segregação racial nos Estados Unidos; a queda dos regimes de apartheid na então Rodésia, Namíbia e África do Sul; a erosão da legitimidade e subsequente ocaso das autocracias militares na América Latina; a queda das ditaduras "socialistas" na Europa Central e Oriental; a adoção da Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoal; a criação do Tribunal Penal Internacional; a descriminalização das relações entre pessoas do mesmo sexo e a legalização das uniões homoafetivas em dezenas de países (Glendon, 2001, p. 217-219, 236; Korey, 2001, p. 25-27, 87, 95-104, 116, 229-230, 248, 530-531, 545-546; Neier, 2012, p. 7-8, 16, 143-144, 184-185, 213-214, 269-270).

A Declaração Universal também desempenha um papel importante como referência ética ou moral no discurso dos Estados sobre questões de direitos humanos. Isto frequentemente é feito de forma seletiva e em benefício próprio, como uma forma oportunista de discurso ético. Mas, mesmo nestes casos, é importante observar que uma meia-verdade não é o mesmo que uma mentira e, hipocrisia à parte, o fato de a DUDH ser invocada em tais discursos é uma indicação de sua importância como parâmetro ético e até mesmo moral na política mundial.

Conclusão

Este artigo examina a Declaração Universal dos Direitos Humanos de dois pontos de vista, quais sejam, sua efetiva universalidade no plano axiológico-normativo, e seu peso político como instrumento de promoção e proteção das prerrogativas subjetivas por ela afirmadas. Quanto ao primeiro aspecto, argumenta-se que a DUDH é, por um lado, uma consolidação de valores e normas dotados de ampla aceitação, resultantes de séculos de amadurecimento intelectual, e, por outro, um texto com alguns vieses culturais e omissões dignas de nota, como forçosamente ocorre em qualquer produto da história humana. No que diz respeito à segunda questão, mostra-se que a Declaração Universal é um dos documentos mais influentes de nosso tempo, e que sua ascendência sobre os atores políticos é em grande medida de natureza ética e moral, independentemente de seu estatuto jurídico.

Com efeito, a Declaração é resultado de um processo negociador que padeceu de problemas significativos de representatividade, particularmente a

baixa proporção de delegadas mulheres, a ausência de participação de grande parcela da população mundial, então sob jugo colonial, bem como de minorias étnicas, religiosas e de outras naturezas. O problema da baixa presença feminina foi em boa parte superado em função da prévia afirmação, já na Carta da ONU, da igualdade entre os sexos, bem como graças à competência e dedicação das negociadoras que participaram das tratativas que produziram a DUDH.

A omissão em relação ao colonialismo foi em sua maior parte superada no plano dos fatos pelo processo de emancipação da grande maioria dos povos subjugados entre as décadas de 1940 e 1970, ainda que subsistam algumas situações graves de dominação e desrespeito a aspirações de autodeterminação coletiva em distintas partes do planeta. A lacuna em relação aos direitos das minorias foi preenchida por instrumentos subsequentes, notadamente o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas e Religiosas (1992); e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

Uma falha notória da Declaração Universal, que não foi superada pelos acontecimentos ou corrigida por instrumentos subsequentes do regime por ela instituído, é a ausência de qualquer afirmação de direitos das pessoas LGBTQIAPN+. Anátema na época da negociação da DUDH, esta questão segue sendo um tabu para grande parte das sociedades contemporâneas. No sistema das Nações Unidas, os documentos especificamente destinados à proteção deste grupo de pessoas se limitam a um conjunto de sete resoluções não vinculantes do Conselho de Direitos Humanos, adotadas a partir de 2011, sempre com números significativos de abstenções e/ou votos contrários.

Afora a questão procedimental, o outro grande elemento determinante da maior ou menor aproximação da Declaração em relação a seu ideal de universalidade são as noções e documentos que serviram de inspiração para sua redação. Quanto a este último aspecto, viu-se que duas fontes abrangentes informaram o processo negociador, um estudo do Secretariado da ONU sobre o tratamento dos direitos fundamentais em praticamente todos os sistemas jurídicos então existentes, e o relatório *Les droits de l'homme: problèmes, vues et aspects*, compilação elaborada pela UNESCO das visões de mais de três dezenas de grandes intelectuais e líderes políticos de variadas origens e convicções filosóficas e religiosas.

O outro aspecto principal considerado neste artigo, afora a questão da universalidade, é o impacto político da Declaração – entendida como instrumento de natureza ética e moral, não sob o aspecto jurídico, objeto do próximo artigo desta série – na configuração da ordem mundial desde

sua adoção em 1948. A este respeito, viu-se que o papel da DUDH deve ser avaliado em conjunto com aquele do movimento internacional dos direitos humanos, fenômeno social transnacional para o qual a Declaração Universal serve como fonte central de inspiração. Neste contexto, a DUDH pode ser vista como elemento-chave de um processo de mobilização política global que teve papel destacado em alguns dos principais acontecimentos das últimas oito décadas, como o caso do segregacionismo nos Estados Unidos e em países da África meridional; a queda de regimes autoritários na América Latina e na Europa Central e Oriental; a descriminalização das relações entre pessoas do mesmo sexo e a legalização das uniões homoafetivas em dezenas de países; o desenvolvimento de um regime de Direito criminal internacional centrado no TPI; e o fortalecimento dos regimes internacionais de controle de armamentos.

Os elementos factuais e as análises apresentadas neste artigo mostram que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é um dos documentos mais influentes de nosso tempo, com papel central na construção da ordem internacional contemporânea. Produto de um processo político razoavelmente aberto e informado por variadas concepções culturais, a DUDH redimiu-se em grande medida dos problemas de legitimidade que afetaram sua origem em período ainda marcado pelo colonialismo. Esta superação é atestada notadamente pelo endosso consensual da Declaração pelos 171 membros da ONU presentes na Conferência de Viena de 1993. Neste sentido, a DUDH satisfaz em larga parte, mesmo que não totalmente, à aspiração de universalidade que carrega em seu nome. Em vista de sua abrangência e representatividade, bem como de seu relevo político, a Declaração é frequentemente descrita como a "bússola ética" do mundo contemporâneo, ou mesmo, até onde seus valores e normas se provam efetivamente universais, como o "código moral" da humanidade (Morsink, 1999, p. 36, 327; Glendon, 2001, p. 160-165, 197-198, 215-216, 226, 231-237; Morsink, 2017, p. 13, 19-20, 44, 317).

Referências

ALEXY, Robert. Menschenrechte ohne Metaphysik? *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, v. 52, n. 1, 2004.

BALBINO, Viviane Rios. *Terá a paz rosto de mulher?* Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2022.

BELLAMY, Richard. Introduction: The Rule of Law as the Rule of Persons. In: BELLAMY, Richard. (ed.). *The Rule of Law and the Separation of Powers*. London: Routledge, 2016.

CORNU, Marie. (org.). *Vocabulaire juridique Gérard Cornu*. Paris: PUF, 2018 (E-book Kindle).

DIETRICHSON, Elise; SATOR, Fatima. The Latin American Women: how they shaped the UN Charter and why Southern agency is forgotten. In: ADAMI, Rebecca; PLESCH, Dan. *Women and the UN:* A New History of Women's International Human Rights. Oxon: Routledge, 2022.

DUAN, Fengyu. The Universal Declaration of Human Rights and the Modern History of Human Rights. *SSRN*, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3066882>. Acesso em: 28 fev. 2025.

EASTON, David. Political Science in the United States. Past and Present. In: EASTON, David; GUNNELL, John G.; GRAZIANO, Luigi (ed.). *The Development of Political Science:* A Comparative Survey. London: Routledge, 1991.

EASTON, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, 1965.

GIRARD, Françoise. Negotiating Sexual Rights and Sexual Orientation at the UN. In: PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert (ed.). *Sex Politics:* Reports from the Front Lines. Rio de Janeiro: Sexuality Policy Watch, 2007.

GLENDON, Mary Ann. The Rule of Law in the International Declaration of Human Rights. *Northwestern Journal of International Human Rights*, v. 2, n. 1, 2004. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=njihr>. Acesso em: 28 fev. 2025.

GLENDON, Mary Ann. *A World Made New:* Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights. New York: Random House, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia:* entre facticidade e validade (v. II). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung:* Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt: Suhrkamp, 1992.

HABERMAS, Jürgen. *Verdade e justificação:* ensaios filosóficos. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Wahrheit und Rechtfergigung*: Philosophische Aufsätze. Frankfurt: Suhrkamp, 1999.

HART, Herbert L. A. *Essays on Bentham*. Studies in Jurisprudence and Political Theory. Oxford: Clarendon Press, 1982.

HART, Herbert L. A. *The Concept of Law.* Oxford: Clarendon Press, 1996.

HOHFELD, Wesley Newcomb. Fundamental Legal Conceptions, I. In: HOHFELD, Wesley Newcomb. *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning and other Legal Essays.* New Haven: Yale University Press, 1923.

HUNT, Lynn. *The French Revolution and Human Rights:* A Brief Documentary History. Boston: Bedford/St. Martin's, 1996.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

KANT, Immanuel. *Kritik der reinen Vernunft.* Hamburg: Felix Meiner, 1956.

KOREY, William. *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights:* A Curious Grapevine. New York: Palgrave, 2001.

KRASNER, Stephen. (org.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LAUREN, Paul Gordon. *The Evolution of International Human Rights:* Visions Seen. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. *A década das conferências*. Brasília: FUNAG, 2018.

MORSINK, Johannes. *Article by Article:* The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2022.

MORSINK, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights:* Origins, Drafting and Intent. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.

NEIER, Aryeh. *The International Human Rights Movement:* A History. Princeton: Princeton University Press, 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância*, 2013.

RAZ, Joseph. *The Authority of Law.* Essays on Law and Morality. Oxford: Oxford University Press, 1983.

RAZ, Joseph. The Law's Own Virtue. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 39, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3262030>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SCHULZ, Christian. *Paragraph 175 (abgewickelt):* Homosexualität und Strafrecht im Nachkriegsdeutschland – Rechtsprechung, juristische Diskussionen und Reformen seit 1945. Hamburg: Männerschwarm Skript Verlag, 1994.

TASIOULAS, John. The Moral Reality of Human Rights. In: POGGE, Thomas (ed.). *Freedom from Poverty as a Human Right:* Who Owes What to the Very Poor? Oxford: Oxford University Press, 2007.

UNITED NATIONS – UN. Final Declaration of the Regional Meeting for Asia of The World Conference on Human Rights –*Bangkok Declaration,* 1993. Disponível em: <https://s44224.pcdn.co/wp-content/uploads/bangkok-eng-1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *United Nations Charter,* 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 28 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. Commission on Human Rights. *Extrajudicial, summary or arbitrary executions: Resolution 2000/31,* 2000. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=1847>. Acesso em: 21 set. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities,* 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/158458?ln=en&v=pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. Economic and Social Council. *International Bill of Rights: Documented Outline* (E/CN.4/AC.1/3/Add.1), 1947, p. 47-58. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/ng9/000/26/pdf/ng900026.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

UNITED NATIONS UN. General Assembly. *Resolution 73/172:* Extrajudicial, summary or arbitrary executions, 2018. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/449/48/pdf/n1844948.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2028.

UNITED NATIONS – UN. General Assembly. *Resolution 76/176:* Strengthening the role of the United Nations in the promotion of democratization and enhancing periodic and genuine elections, 2021. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/403/72/pdf/n2140372.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Council. *Resolution 27/32:* Human rights, sexual orientation and gender identity (A/HRC/RES/27/32), 2014. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/177/32/pdf/g1417732.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Council. *Resolution 32/2:* Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity (A/HRC/RES/32/2). 2016. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2FRES% 2F32%2F2& Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Council. *Resolution 40/5: Elimination of discrimination against women and girls in sport* (A/HRC/RES/40/5), 2019a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/sexual-orientation-and-gender-identity/elimination-discrimination-against-women-and-girls-sport-resolution-405>. Acesso em: 25 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Council. *Resolution 41/18: Mandate of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity,* 2019b. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile? FinalSymbol=A%2FHRC%2FRES%2F41%2F18&LLanguage=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 23 set. 2024.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Council. *Resolution 50/10: Mandate of Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity* (A/HRC/RES/50/10). 2022. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/50/10>. Acesso em: 25 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Council. *Resolution 55/14: Combating discrimination, violence and harmful practices against intersex persons* (A/HRC/RES/55/14), 20224. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2FRES%2F55%2F14&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

UNITED NATIONS – UN. *International Covenant on Civil and Political Rights,* 1966a. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/treaties/1976/03/19760323%2006-17%20am/ch_iv_04.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,* 1966b, Art. 1º. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 28 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. Security Council. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General* (S/2004/616), 2004. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n04/395/29/pdf/n0439529.pdf>. Acesso em: 28 fev 2025.

UNITED NATIONS – UN. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,* 2007. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2019/01/UNDRIP_E_web.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

UNITED NATIONS – UN. *Universal Declaration of Human Rights,* 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 28 fev. 2028.

UNITED NATIONS – UN. *Vienna Declaration and Programme of Action,* 1993. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

WALDRON, Jeremy. The Rule of Law. In: ZALTA, Edward *et al.* (ed.). *Stanford Encyclopedia of Philosophy,* 2020.

WELLMAN, Carl. *An Approach to Rights.* Dordrecht: Springer, 1997.

O INSTRUMENTO VINCULANTE SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS: PASSANDO EM REVISTA UMA DÉCADA DE NEGOCIAÇÕES NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS

João Lucas Quental Novaes de Almeida[1]

Resumo

O artigo examina período de 10 anos das negociações no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (2014-2023) sobre eventual instrumento vinculante para disciplinar práticas abusivas de empresas transnacionais e outras empresas. Embora ainda haja incertezas sobre a possibilidade de levar a bom termo as tratativas, o projeto de tratado, ora em discussão, ganhou corpo e forma, substância e consistência. Hoje, é possível vislumbrar os contornos do que poderá vir a ser um tratado internacional abrangente sobre empresas e direitos humanos. Os próximos anos serão decisivos para definir os rumos das negociações e eventualmente concluir o instrumento vinculante. Caso julgue ser de seu interesse prioritário, o Brasil poderá desempenhar papel relevante no que se espera seja o período derradeiro das negociações.

Palavras-chave: Empresas; Direitos Humanos; Instrumento vinculante; Negociações internacionais; Política Externa Brasileira; Conselho de Direitos Humanos.

1 Diplomata de carreira. Mestre em Relações Internacionais pela PUC Rio e pela London School of Economics. Entre 2019 e 2023, foi Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Cidadania do Ministério das Relações Exteriores.

Introdução

Passados dez anos desde o início das discussões sobre eventual tratado a respeito de empresas e direitos humanos, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, ainda permanecem muitas incertezas e dúvidas sobre a viabilidade de se concluir instrumento internacional efetivo para regular as atividades de corporações transnacionais e outras empresas. Permanecem divergências substantivas entre as principais partes negociadoras sobre alguns dos principais dispositivos do texto. Mesmo que seja eventualmente acordado e aprovado pelas Nações Unidas, não está claro se o texto contará com o apoio dos países-sede de parte significativa das empresas transnacionais, sem o que poderá tornar-se inexequível. Ainda assim, não há como negar que, nesse período, as tratativas ganharam corpo e forma, substância e consistência. Hoje, é possível vislumbrar os contornos do que poderá vir a ser um tratado internacional abrangente para disciplinar práticas empresariais abusivas no campo dos direitos humanos.

Ao longo da última década, atividades empresariais irresponsáveis, danosas ou mesmo criminosas têm ocupado espaço destacado nas manchetes internacionais – inclusive no Brasil – expondo de forma categórica deficiências nos ordenamentos domésticos e lacunas no direito internacional. A sociedade civil tem-se mobilizado, tanto no plano interno como no âmbito internacional, para buscar responsabilizar e penalizar empresas e dirigentes empresariais, mas tem obtido êxito apenas relativo. Não somente a legislação sobre a matéria difere muito entre países, como também a capacidade de fiscalização e vontade política das autoridades públicas locais para processar perpetradores apresenta profunda disparidade. Mesmo o recurso a ações conjuntas em nome das vítimas junto aos tribunais dos países-sede de transnacionais tem obtido resultados decepcionantes.

Apesar da visibilidade de casos envolvendo práticas abusivas de empresas transnacionais, a comunidade internacional permanece dividida, até mesmo sobre o caráter vinculante ou voluntário de eventual instrumento internacional. Embora seja possível identificar movimento positivo nos últimos dois ou três anos, os países desenvolvidos mantêm posição claramente cética sobre todo o processo – Estados Unidos, União Europeia e Japão têm atuado apenas recentemente nas discussões, mantendo-se ausentes por largos períodos. Ao centro, grupo de países em desenvolvimento com postura moderada – incluindo o Brasil – têm participado de forma regular das negociações, apresentando propostas concretas, ao mesmo tempo em que têm levantado

questionamentos e apresentado objeções. Os principais proponentes da iniciativa – Equador e África do Sul – seguem com posicionamento ambicioso sobre eventual tratado vinculante.

O presente texto tem como objetivo revisar as tratativas sobre eventual tratado a respeito de empresas e direitos humanos durante a primeira década das discussões, com foco particular sobre a atuação brasileira. Nesse período, houve nove sessões do Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto sobre Empresas Transnacionais e outras Empresas no contexto dos Direitos Humanos (OEIGWG, na sigla em inglês), no âmbito do Conselho de Direitos Humanos. Embora as discussões tenham se estendido por quatro governos distintos no Brasil, com perfis políticos diversos e prioridades diferentes em política externa, o posicionamento do país nas negociações manteve-se relativamente consistente. Na última sessão do OEIGWG, em 2023, o atual governo brasileiro modulou sua posição, sublinhando o princípio da primazia dos direitos humanos e privilegiando abordagem centrada nas vítimas. As linhas mestras da posição brasileira – escopo amplo do instrumento, abrangendo todas as empresas, e complementariedade dos Princípios Orientadores – foram confirmadas.

A primeira seção deste trabalho deverá abordar brevemente o processo de aprovação da resolução que estabeleceu o OEIGWG, em 2014. Discutirá também as razões que poderão ter motivado os proponentes da iniciativa a privilegiarem o Conselho de Direitos Humanos como *locus* negociador, em vez de outros mecanismos e organismos internacionais. Em seguida, o texto deverá repassar as discussões durante as três primeiras sessões do OEIGWG, em que não houve negociação propriamente dita, mas, sim, processo de amadurecimento de conceitos e ideias. Ao longo desses três primeiros anos de funcionamento do grupo de trabalho, o papel da sociedade civil teve proeminência, o que foi criticado pelos Estados. Na terceira parte do texto, serão abordadas as três sessões seguintes do grupo de trabalho, no período de 2018-2020, em que foram apresentados e discutidos o anteprojeto (*zero draft*) e as primeiras duas versões revistas do projeto (*revised draft*) de tratado. Por fim, a última seção terá como foco a terceira versão revista do projeto de instrumento (*third revised draft*), que se tem consolidado como documento base para as negociações de eventual instrumento sobre empresas e direitos humanos.

Seção I

A resolução 26/09 (Elaboração de Instrumento Legalmente Vinculante referente a Empresas Transnacionais e outras Empresas, com Relação a

Direitos Humanos), aprovada em 2014 pelo Conselho de Direitos Humanos, estabelece os termos de referência e o mapa do caminho inicial para o processo de negociações de eventual tratado sobre empresas e direitos humanos. De acordo com o texto, foi estabelecido grupo de trabalho intergovernamental com o mandato de elaborar instrumento internacional legalmente vinculante, com o objetivo de regular as atividades de corporações transnacionais e outras empresas, no contexto do direito internacional dos direitos humanos[2]. Ficou decidido que as primeiras duas sessões do grupo de trabalho seriam dedicadas ao intercâmbio de informações e de propostas sobre o conteúdo, escopo, natureza e forma de eventual tratado. A partir da terceira sessão, seriam realizadas negociações substantivas, com base em elementos a serem apresentados pelo presidente do OEIGWG.

Ainda que a resolução tenha sido aprovada com margem relativamente confortável (20 votos a favor, 14 contra e 13 abstenções), o padrão da votação indicou haver profunda divisão sobre a matéria. De modo geral, apenas países em desenvolvimento votaram a favor e participaram construtivamente das negociações da resolução 26/09. Mesmo entre as delegações que apoiaram a iniciativa, apenas três países de maior expressão econômica – Rússia, China e Índia – votaram a favor do texto, mais por solidariedade aos proponentes do que por convicção. Além disso, amplo segmento de países em desenvolvimento, incluindo Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e México, decidiram abster-se na votação por considerarem que o tema ainda não estava maduro. Por outro lado, os países desenvolvidos votaram em bloco contra e atuaram vigorosamente para minar a iniciativa. Para eles, não haveria condições de iniciar processo negociador de instrumento vinculante sobre tema com tantas incógnitas e incertezas.

Em contraste, a resolução 26/22 (Direitos Humanos e Empresas Transnacionais e outras Empresas) – que privilegia abordagem voluntária – foi adotada por consenso durante a mesma sessão do Conselho de Direitos Humanos. A referida iniciativa tem como foco o programa do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos e do Fórum sobre Empresas e Direitos Humanos, realizado anualmente em Genebra, com o objetivo de dar seguimento à implementação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, aprovados em 2011. Trata apenas indiretamente de eventual tratado para regular as atividades de empresas transnacionais ao solicitar ao Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos organizar processo de consultas com os Estados membros, inclusive sobre os benefícios

2 Conselho de Direitos Humanos, 2014.

e limitações de instrumento legalmente vinculante, e apresentar relatório ao Conselho de Direitos Humanos dali a dois anos[3].

Ambas as iniciativas foram discutidas em paralelo durante a 26ª sessão do Conselho, até praticamente o momento da votação em plenário. Durante as negociações, houve propostas para fundir os dois projetos, em iniciativa única que buscaria conferir tratamento complementar para os Princípios Orientadores e para o eventual tratado sobre empresas e direitos humanos. A delegação brasileira chegou a fazer gestões junto ao Equador – principal proponente da resolução 26/09, junto com África do Sul – e à Argentina – um dos coautores da resolução 26/22 – para explorar linguagem alternativa que permitiria adoção de texto unificado. Na véspera da votação dos projetos no Conselho, parecia ainda haver espaço para solução de compromisso, mas os esforços de conciliação não tiveram resultados efetivos. Ao final, a referência a negociações de um instrumento vinculante na resolução 26/22 foi considerada insuficiente pelos principais proponentes de um processo negociador robusto, os quais decidiram manter o texto da resolução 26/09.

Diante da falta de entendimento entre os proponentes de ambas as iniciativas, a delegação brasileira acabou por votar com abstenção durante a consideração da resolução 26/09 no Conselho, junto com outros países em desenvolvimento de posicionamento moderado. Em nenhum momento durante as tratativas o Brasil manifestou oposição à proposta equatoriana/sul-africana de lançar processo de negociações sobre tratado a respeito de empresas e direitos humanos, mas tampouco via a iniciativa com entusiasmo. De fato, o Brasil não subscreveu proposta equatoriana de declaração conjunta sobre o tema, lida durante a referida sessão, a qual defendia claramente a negociação de tratado sobre empresas e direitos humanos. Ademais, o país não queria apoiar a multiplicação de iniciativas sobre a mesma matéria, levando à duplicação de esforços e à dispersão de recursos. Tinha presente, ainda, o risco de minar o Grupo de Trabalho sobre Empresa e Direitos Humanos e o Fórum sobre Empresa e Direitos Humanos.

À primeira vista, a decisão de Equador e África do Sul de apresentar o projeto de resolução no Conselho de Direitos Humanos para regulamentar práticas abusivas de empresas transnacionais poderia parecer questionável. Afinal, outros órgãos das Nações Unidas, bem como organismos internacionais relevantes, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

3 O Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos foi estabelecido em 2011 pelo Conselho de Direitos Humanos. É composto por cinco peritos independentes, eleitos pelo Conselho, que têm como função promover a implementação dos Princípios Orientadores junto aos países-membros da ONU. Anualmente, os peritos organizam Fórum sobre Empresa e Direitos Humanos em Genebra.

(OCDE) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), tinham experiência de décadas em discussões sobre responsabilidade social de empresas transnacionais. No caso da ONU, sobressai a experiência com o Pacto Global que reúne milhares de empresas de todo o mundo com o objetivo de promover a sustentabilidade e responsabilidade corporativa. Por sua vez, a UNCTAD tem longo histórico de publicação de estudos relevantes sobre a matéria, tendo apresentado proposta de indicadores de responsabilidade corporativa.

Diferentemente desses organismos, as discussões sobre empresas e direitos humanos no Conselho eram relativamente recentes, mas o equilíbrio de forças tendia a pender a favor dos proponentes. Com 47 Estados membros, distribuídos entre países de cinco regiões geográficas, o Conselho tem mandato para a promoção e proteção de todos os direitos humanos no mundo. Embora favoreça o consenso, o órgão tem forte histórico de decisões por voto e nível elevado de abstenções, principalmente quando são discutidos temas novos ou sensíveis. Os países em desenvolvimento conformam maioria ampla no Conselho, mas não costumam atuar e votar em bloco, exceto em temas relativos a direitos econômicos, sociais e culturais, o que abrange a questão de empresas e direitos humanos. Nesses temas, os países em desenvolvimento dificilmente assumem postura de confrontação quando a iniciativa é de autoria de um de seus pares.

Além disso, o órgão tem ampla experiência na negociação de tratados, declarações e outros documentos similares. Via de regra, o Conselho adota resolução, estabelecendo grupo de trabalho dedicado, com mandato específico para negociar e apresentar o documento requerido. É comum ocorrer que o país proponente da iniciativa também assuma a coordenação das negociações, o que confere influência ou mesmo controle sobre o processo. Uma vez acordado no Conselho, o texto final ainda precisa ser submetido à Assembleia-Geral das Nações Unidas, mas raramente projetos de tratados ou declarações que passaram por todas as etapas de negociação são rejeitados ao serem elevados ao plenário. Isso não significa que o processo sempre levará à adoção do documento pretendido – o instrumento pode ser acordado em plenário, mas nunca ratificado pelo número mínimo de Estados membros, por exemplo – mas tende a ampliar as chances de êxito.

O processo para adoção de um tratado ou declaração pode ser mais demorado no Conselho de Direitos Humanos do que em outros organismos. Devido à elevada carga de trabalho e orçamento limitado, entre outros fatores, os grupos de trabalho do órgão reúnem-se, geralmente, apenas uma vez por ano, por tempo não superior a duas semanas. Isso faz com que o processo de

negociação possa estender-se por vários anos. No caso em pauta, provavelmente o prazo alongado pesou a favor da decisão dos proponentes de privilegiar o Conselho de Direitos Humanos, vez que a temática claramente ainda não estava consolidada quando o processo teve início, em 2014. O tempo prolongado era necessário para permitir ampla discussão conceitual sobre o tema, assim como para buscar vencer as resistências entre os países desenvolvidos.

Seção II

Os primeiros dois anos das tratativas do OEIGWG foram caracterizados por discussões conceituais e principistas sobre o escopo, o caráter legal e o conteúdo de eventual tratado sobre empresas e direitos humanos. Sob a presidência equatoriana, as sessões foram abertas para a participação de todos os Estados membros e observadores da ONU, agências e outros organismos internacionais, assim como instituições nacionais de direitos humanos, organizações não governamentais, grupos empresariais e acadêmicos, indiscriminadamente. Os debates foram organizados em painéis temáticos, tendo como base apresentações de peritos convidados pela presidência. Dessa forma, os proponentes da iniciativa buscavam abordar os principais temas suscitados em discussões informais ao mesmo tempo em que mantinham influência sobre o processo.

Embora mais de 60 delegações nacionais estivessem presentes em ambas as ocasiões, sobretudo no momento de abertura dos trabalhos, relativamente poucas tomaram a palavra ou participaram efetivamente das discussões. Mesmo os países em desenvolvimento tiveram participação tímida – não mais do que 10 delegações tomaram a palavra nos debates da primeira sessão, número este que aumentou ligeiramente no ano seguinte[4]. China e Rússia – que haviam apoiado a resolução 26/09 – tiveram participação dúbia, ao passo que a delegação indiana sequer se manifestou inicialmente. Merece destaque núcleo duro de países copatrocinadores da iniciativa, incluindo África do Sul, Bolívia, Cuba, Namíbia e Venezuela, que defenderam posição maximalista nos debates, a favor de instrumento vinculante, com cobertura ampla e jurisdição extraterritorial, mas aplicação limitada a empresas transnacionais.

As divisões entre estados que caracterizaram as negociações da resolução 26/09 permaneceram evidentes. A maior parte dos países desenvolvidos sequer participou das duas primeiras sessões do OEIGWG, incluindo Estados

4 A maior parte das intervenções das delegações nacionais está disponível no sítio oficial do OEIGWG. Algumas intervenções específicas foram acessadas a partir de artigos ou blogs, publicados por organizações da sociedade civil.

Unidos, Canadá e Austrália. Mesmo os países em desenvolvimento que fizeram intervenções nacionais tenderam a abordar temas de caráter geral ou procedimental, demonstrando despreparo ou desinteresse. A União Europeia fez intervenção – avaliada como dura – na sessão inicial dos trabalhos, condicionando sua participação no processo a dois parâmetros considerados necessários para avançar nas negociações, a saber (i) compromisso de que o trilho dos Princípios Orientadores não seria enfraquecido, mantendo caráter complementar às negociações de eventual tratado; e (ii) o foco das negociações do instrumento vinculante não deveria ser limitado a empresas transnacionais, abarcando todos os tipos de empresas.

A delegação brasileira permaneceu engajada nas discussões sobre eventual tratado a respeito de empresas e direitos humanos, tendo participado de ambas as sessões inaugurais do OEIGWG, assim como de reuniões informais promovidas por grupos regionais e grupamentos de países em desenvolvimento. De modo geral, o Brasil não se opunha à proposta de tratado sobre empresas e direitos humanos, mas buscava evitar posicionamento ostensivo em defesa do caráter vinculante do instrumento. Havia nítida preocupação pela preservação dos Princípios Orientadores como ferramenta valiosa para coibir práticas empresariais abusivas e nocivas. Embora considerasse ser legítimo focar a situação de empresas transnacionais, levantou-se questionamentos em favor de processo mais abrangente que pudesse abarcar todas as categorias de empresas.

Ao longo das duas primeiras sessões, começaram a emergir algumas das linhas do posicionamento brasileiro, que pautariam boa parte da atuação do país nas negociações. A delegação deveria atuar de forma construtiva e conciliadora, de forma a facilitar o diálogo entre os países que defendiam a aprovação de um instrumento vinculante e aqueles que privilegiavam a implementação dos Princípios Orientadores. Seria importante assegurar instrumento equilibrado que poderia ser aceito pelo maior número possível de países, inclusive os países desenvolvidos, que abrigam a maior parte das empresas transnacionais. Os Princípios Orientadores deveriam ser vistos como complementares a eventual tratado, podendo servir de fundamento e fonte para a elaboração do instrumento. Era legítimo reconhecer as especificidades das empresas transnacionais, mas seria importante abranger as demais empresas no escopo do instrumento. Finalmente, o papel da sociedade civil era relevante para assegurar o bom termo do processo, mas conviria preservar a primazia dos Estados nas negociações.

Diante da débil participação dos Estados, os debates nas duas primeiras sessões do OEIGWG acabaram sendo dominados por intervenções orais

e submissões escritas de organizações não governamentais, tais como as International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), Business & Human Rights Resource Centre, Treaty Alliance e Global Campaign to Dismantle Corporate Power and Stop Inpunity, e por acadêmicos. Com exceção da International Organization of Employees da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – única voz representativa dos interesses empresariais – as intervenções das organizações da sociedade civil tenderam a favorecer instrumento ambicioso, centrado no direito da vítima, mas restrito a empresas transnacionais. Com gradações e ênfases diferentes, o posicionamento da sociedade civil pode ser sintetizado nos oito pontos defendidos pela "Global Campaign" para o futuro instrumento internacional juridicamente vinculante sobre empresas transnacionais e direitos humanos, apresentados na primeira sessão do OEIGWG[5]:

- Escopo centrado na atividade de empresas transnacionais;
- Obrigação de empresas transnacionais de respeitar todos os direitos humanos;
- Obrigação dos Estados de proteger seus cidadãos contra abusos de direitos humanos cometidos por empresas transnacionais;
- Superioridade hierárquica das normas de direitos humanos sobre outras obrigações internacionais, como tratados de livre comércio e investimentos;
- Responsabilidade civil e penal das empresas transacionais e de seus diretores, inclusive pelas atividades de filiais, fornecedores, licenciados e subcontratados;
- Inclusão de dispositivos sobre obrigações de instituições financeiras e econômicas internacionais e regionais;
- Estabelecimento de mecanismo em nível internacional para fazer cumprir o tratado e monitorar sua aplicação;
- Negociações livres da influência das empresas transnacionais.

Algumas das propostas da sociedade civil foram criticadas por serem irrealistas ou inexequíveis[6]. Avaliou-se que dificilmente os Estados aceitariam ratificar instrumento que abrangeria todos os direitos humanos e imporia jurisdição extraterritorial ou universal. Da mesma forma, não seria razoável supor que delegações estatais, independentemente da região de origem ou da tendência política, concordariam em estabelecer hierarquia superior para o direito internacional dos direitos humanos sobre outras obrigações internacionais, incluindo tratados de comércio e de investimentos. Para esses críticos, mesmo como estratégia negociadora, esse posicionamento

5 Global Campaign to Dismantle Corporate Power and Stop Impunity.

6 Ruggie, 2015.

poderia ser contraproducente. As demandas da sociedade civil poderiam ser instrumentalizadas pelos países-sede de transnacionais na América do Norte e na Europa para afastar-se das negociações. Seria irrealista acreditar que países como Estados Unidos, França ou mesmo China estariam dispostos a submeter suas empresas transnacionais à jurisdição extraterritorial de instrumento vinculante abrangente, sem as devidas garantias.

Merece destaque a proposta de focar o tratado apenas nas atividades de empresas transnacionais. Para os defensores dessa tese, a limitação do escopo do instrumento vinculante seria necessária, visto que as obrigações relativas à atuação de corporações em terceiras jurisdições seriam incipientes, havendo assimetrias entre direitos e obrigações de empresas transnacionais. Subjacente a essa posição, havia também cálculo político de que o escopo limitado tenderia a fortalecer o apoio dos países em desenvolvimento, como grupo, de vez que sediam poucas empresas transnacionais. Do outro lado, argumentou-se que eventual tratado focado exclusivamente em empresas transnacionais representaria regressão em relação à situação atual, uma vez que os Princípios Orientadores englobam todas as empresas. Tampouco levaria em conta a natureza cada vez mais integrada da rede de parceiros comerciais e fornecedores locais que caracteriza a atividade empresarial contemporânea.

Conforme mandatado pela Resolução 26/09, o presidente do grupo de trabalho apresentou, na terceira sessão do OEIGWG, os Elementos do que poderia vir a constituir o instrumento vinculante sobre empresas e direitos humanos[7]. Dividido em nove capítulos, os Elementos buscaram refletir a estrutura de eventual instrumento vinculante, abrangendo os principais temas discutidos durante os debates conceituais. Ao cumprir com o mandato da Resolução 26/09, pode ser considerado como passo positivo para fazer avançar o processo negociador. Por outro lado, o texto foi duramente criticado pelo alto nível de generalização e superficialidade, lacunas substantivas e redação imprecisa, assim como pelo formato de apresentação com listagem de temas, que dificultaram formação de visão unificada de conjunto sobre o eventual instrumento[8]. Nessas condições, os Elementos pouco contribuíram como meio de facilitação das discussões e de aproximação das posições divergentes dos principais atores nas negociações.

Em termos substantivos, o documento propõe que o instrumento vinculante tenha como foco apenas as atividades de corporações transnacionais, com o objetivo de assegurar que empresas com atuação internacional sejam

7 Conselho de Direitos Humanos, 2017.

8 Lopez, 2017.

responsabilizadas independentemente do marco legal e da aplicação territorial das leis. Ao mesmo tempo, o texto é silente sobre a definição de "empresa transnacional", assim como sobre "atividades de empresas transnacionais". O documento reafirma os Princípios Orientadores, em reconhecimento do caráter complementar das normas voluntárias e vinculantes, mas privilegia a responsabilização e a reparação de abusos, em detrimento de medidas preventivas ou cooperativas. Tal como proposto, eventuais abusos de empresas no país-sede ficariam isentos de qualquer regulamentação internacional. Tampouco está claro se o instrumento comtemplaria empresas estatais ou de capital misto, mesmo que tenham forte atuação internacional.

Os Elementos consideram ser responsabilidade primária dos Estados proteger seus cidadãos contra abusos de direitos humanos cometidos por empresas transnacionais (inclusive subsidiárias ao longo da cadeia de produção) em sua jurisdição, assim como responsabilizar civil e penalmente os perpetradores. O texto indica que as transnacionais – independentemente de tamanho, setor, contexto operacional, proprietário e estrutura – teriam de submeter-se a obrigações, na linha do que estabelecem os Princípios Orientadores, mas não especifica o alcance e a abrangência das medidas. Os Elementos sugerem que o futuro instrumento exerça jurisdição com base na localidade de operação das empresas e da nacionalidade das vítimas, mas não define explicitamente se decisões judiciais exaradas ao amparo do tratado obrigariam os Estados, as empresas ou ambos.

Com relação aos mecanismos de promoção, implementação e monitoramento das obrigações decorrentes do instrumento, o documento é extremamente ambicioso, ao levantar a possibilidade de criação de corte internacional sobre corporações transnacionais ou, ainda, câmaras especiais em organismos atualmente em operação, como a Corte Internacional de Justiça. Sugere, também, o estabelecimento de comitê permanente para acompanhar a implementação do instrumento. Inspirado no modelo dos órgãos de tratados de direitos humanos, o comitê teria como objetivo apoiar os Estados-parte na implementação do instrumento vinculante, realizar visitas aos países-membros, examinar relatórios periódicos e receber comunicações sobre temas relacionados a empresas e direitos humanos. Eventualmente, o comitê poderia emitir recomendações ou comentários gerais, com caráter jurisprudencial.

As discussões em plenário durante a terceira sessão do OEIGWG foram novamente caracterizadas por forte clivagem entre países desenvolvidos e países proponentes do instrumento vinculante. Mesmo antes do início formal dos trabalhos, a presidência equatoriana sofreu críticas por circular os Elementos

há pouco tempo da data da sessão do OEIGWG e por divulgar o programa de trabalho com poucos dias de antecedência. Nesse contexto de polarização, a União Europeia apresentou proposta de incluir no programa ponto sobre os Princípios Orientadores e nota de rodapé para assegurar que as discussões abrangeriam outras empresas, além das corporações transnacionais. Após discussões que se estenderam durante boa parte do primeiro dia do encontro, foi possível encontrar solução de compromisso para o impasse, mas permaneceu ambiente de recriminação e de desconfiança mútuas.

Ao se iniciarem os trabalhos substantivos, a União Europeia, com o apoio da Rússia, voltou a apresentar oposição ao processo de negociação do instrumento vinculante e defender a primazia dos Princípios Orientadores. Do outro lado, os proponentes da iniciativa – sobretudo África do Sul, Bolívia, Cuba, Nicarágua e Venezuela – reiteraram suas conhecidas posições. Desta feita, o Grupo Africano também manifestou apoio às negociações de instrumento vinculante sobre empresas e direitos humanos, defendendo abordagem que assegurasse acesso a justiça e reparação às vítimas de abusos de direitos humanos. Ao mesmo tempo, avaliou que haveria complementariedade entre o instrumento vinculante e a implementação dos Princípios Orientadores.

Como em ocasiões anteriores, a maior parte das delegações assumiu baixo perfil durante a sessão, sequer tomando a palavra. Muitas delas, inclusive, alegaram não terem recebido instruções a tempo, uma vez que o documento de Elementos havia sido divulgado com pouca antecedência. Questões de ordem procedimental ou jurídica foram novamente levantadas para justificar a falta de engajamento. Com efeito, China e Índia tiveram participação relativamente discreta, resumindo-se a fazer declarações genéricas de apoio ao processo. O México apôs reservas ao documento de Elementos, mas afirmou que teria intenção de participar construtivamente das tratativas. Da mesma forma, Argentina, Chile, Peru e Uruguai indicaram apoio às negociações e defenderam processo inclusivo e equilibrado.

Em linha com seu posicionamento em sessões anteriores, o Brasil apresentou comentários nos principais pontos da agenda. Em vários momentos, buscou atuar para promover aproximação entre os dois grupos antagônicos e facilitar as discussões. Reiterou o apoio ao processo de negociações de eventual instrumento vinculante e defendeu escopo amplo, incluindo todas as empresas. Elogiou referências aos Princípios Orientadores contidas nos Elementos e defendeu sua complementaridade com eventual tratado. Sublinhou a importância de que o instrumento vinculante tenha eixo de cooperação e assistência técnica internacional, com o objetivo de desenvolver capacidades institucionais, sobretudo nos países em desenvolvimento. A delegação fez

questionamentos e pedidos de esclarecimentos, considerando ser importante avançar nas deliberações com a devida prudência e atenção.

Antes do encerramento da sessão, houve novo embate entre as partes. A União Europeia opôs-se ao projeto de conclusões e recomendações da sessão, o qual instruía a presidência a (i) elaborar o anteprojeto de instrumento vinculante; e (ii) convocar a quarta sessão do grupo de trabalho, em 2018. Tendo por base a prática de renovação periódica dos procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos, aquela delegação alegou que seria necessário renovar o mandato do OEIGWG por meio da aprovação de nova resolução a cada três anos. Já o Equador defendeu que os termos da resolução 26/09 seriam suficientes para permitir realizar sessões anuais do OEIGWG até o cumprimento do mandato, ou seja, até a conclusão de projeto de instrumento vinculante. Reservadamente, aquela delegação indicou que poderia não haver apoio suficiente no Conselho para aprovar nova resolução, sendo mais prudente incluir os próximos passos do processo no relatório final da sessão do grupo de trabalho. Ao final, prevaleceu entendimento de que a renovação trienal do mandato do OEIGWG seria prática corrente no Conselho, mas não era exigência legal.

Após três anos de debates no OEIGWG, ficou evidente que as tratativas ainda estavam longe do fim. As divergências entre os países que defendiam a primazia de processo voluntário e aqueles que privilegiavam a adoção de obrigações vinculantes não pareciam estar perto de se dissiparem. Pelo contrário, além de diferenças sobre questões substantivas nas negociações, havia também questionamentos sobre aspectos procedimentais do processo. Ao mesmo tempo, a voz de atores moderados – essencial para facilitar a convergência de posições entre os dois extremos – estava praticamente ausente nas discussões. A ampla maioria dos países preferiu adotar posicionamento cauteloso. Havia a perspectiva de que o ambiente de enfrentamento entre as partes poderia reforçar a polarização e inviabilizar a participação no eventual instrumento vinculante.

Seção III

A quarta sessão do OEIGWG deveria inaugurar nova fase dos trabalhos, com negociações entre delegações nacionais, baseadas em projeto textual do instrumento vinculante e propostas concretas de redação apresentadas pelos Estados, mas a dinâmica das discussões continuou excessivamente centrada

na presidência[9]. Em vez de fomentar negociações diretas entre Estados, o Equador adotou metodologia de trabalho que permitia ao país manter controle sobre as tratativas e determinar o feitio do instrumento. Ao mesmo tempo em que propôs calendário intenso de consultas informais e reuniões de grupos regionais, assim como a criação de grupo de amigos do instrumento vinculante, decidiu apresentar sucessivos projetos revistos do instrumento, sem mandato específico das partes negociadoras.

Sob esse quadro, ficou evidente para as partes não haver necessidade real de fazer concessões ou movimentos de convergência, sendo mais efetivo buscar exercer influência sobre a presidência equatoriana do que flexibilizar posições. Essa estratégia conferiu alguma margem de manobra para a presidência buscar superar as resistências dos opositores e fazer caminhar o processo, ainda que com rendimentos decrescentes. Apesar de ressalvas, o anteprojeto circulado pelo Equador, em 2018, foi considerado como base satisfatória para as negociações pela maior parte das delegações que tomou a palavra nos debates, reconhecido como avanço positivo até mesmo por críticos contumazes do processo de elaboração do instrumento vinculante[10]. O texto não mais incluiu referência à corte internacional para julgar demandas das vítimas, propondo como alternativa recorrer aos tribunais nacionais dos países-sede. Caberia a um comitê de peritos emitir comentários e recomendações para a implementação do instrumento pelos Estados-parte.

Passo adicional foi tomado com a publicação da primeira versão revisada do projeto, em 2019. Em claro aceno à União Europeia, o novo texto incorporou linguagem dos Princípios Orientadores e ampliou o escopo do instrumento, que passou a abranger tanto corporações transnacionais como empresas domésticas. Apesar da reação negativa dos proponentes originais da iniciativa, assim como de diversas organizações sociais, no seu conjunto, o texto foi avaliado como contribuição satisfatória para fazer avançar as negociações e engajar os países desenvolvidos nas tratativas[11]. Indicou movimento do Equador em direção a instrumento com escopo amplo, em contraste com os demais proponentes da resolução 26/09, que continuaram insistindo em tratado focado nas atividades de transnacionais. O texto serviu de base para

9 O anteprojeto de protocolo adicional do instrumento vinculante previa procedimento de comunicações, análogo ao que existe atualmente em outros órgãos de tratado de direitos humanos. Durante a sessão do OEIGWG, várias delegações opinaram que a presidência não tinha mandato específico para propor texto de protocolo, naquele momento.

10 Ruggie, 2018.

11 Cassels, 2019.

os ajustes posteriores incorporados pela presidência equatoriana, ainda que não houvesse consenso sobre os dispositivos modificados.

Datada de agosto de 2020, a segunda versão revisada tampouco apresentou inovações significativas. Com 24 artigos, manteve a estrutura e o formato básicos do projeto revisto na sessão anterior, limitando-se a precisar linguagem e clarificar dispositivos. Tal como proposto (art. 2º), o instrumento teria como objetivo "clarificar e facilitar a implementação efetiva das obrigações dos Estados de respeitar, proteger e promover direitos humanos, no contexto de atividades empresariais". O projeto propõe abranger (art. 3º) "todas as empresas, incluindo corporações transnacionais e outras empresas que realizam atividades empresariais de caráter transnacional" e "todos os direitos humanos e liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidos, emanados da Declaração Universal de Direitos Humanos [...], Convenções Fundamentais da OIT e do direito costumeiro internacional". As vítimas de abusos no contexto de atividades empresariais (art. 4º) têm amplos direitos, inclusive o direito ao acesso adequado, expedito e não discriminatório à justiça e a remédios efetivos. Por sua vez, os Estados-parte (art. 5º) têm a obrigação de proteger as vítimas contra qualquer atendado a seus direitos humanos, assim como de investigar abusos e de tomar medidas apropriadas contra pessoas físicas ou jurídicas responsáveis.

No que respeita a medidas de prevenção, o instrumento determina (art. 6º) que os Estados-parte deverão "tomar todas as medidas legais e políticas necessárias para assegurar que empresas sob sua jurisdição, ou sob seu controle, respeitem todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos" bem como "previnam e mitiguem abusos de direitos humanos ao longo de toda sua operação". Os Estados-parte deverão, ainda, assegurar que as empresas implementem procedimentos abrangentes de devida diligência para prevenir e mitigar abusos de direitos humanos. As vítimas têm amplas prerrogativas para recorrer aos tribunais, tendo como base de jurisdição (art. 9) o local onde ocorreu o abuso de direitos humanos, o local do ato ou da omissão que contribuiu para o abuso de direitos humanos ou, ainda, o domicílio da pessoa física ou jurídica que alegadamente cometeu ato ou omissão que contribuiu para abuso de direitos humanos no contexto de atividades empresariais.

O instrumento prevê a realização de conferência bienal das partes e a criação de comitê permanente (art. 15), composto por 12 peritos independentes eleitos pelos Estados-parte. Em linha com outros órgãos de tratado de direitos humanos, o comitê teria como funções elaborar comentários gerais, apresentar observações e recomendações, prestar apoio e suporte e preparar relatórios. Conforme o texto proposto, caberia aos Estados (art. 16) tomar todas as

medidas legislativas, administrativas ou de qualquer outra natureza, inclusive no que respeita ao estabelecimento de sistemas adequados de monitoramento e supervisão, para assegurar a implementação do tratado, com especial atenção para pessoas em situação de risco de abusos, tais como mulheres, crianças, pessoas com deficiência, povos indígenas, migrantes e refugiados.

Ao mesmo tempo em que permitiu avanços na redação do instrumento, a estratégia da presidência gerou forte insatisfação entre os Estados. Além da União Europeia, que nunca deixou de criticar a condução do OEIGWG pelo Equador, outros países apresentaram questionamentos sobre o procedimento de trabalho adotado pela presidência. É digno de nota gestão realizada junto à Missão do Equador em Genebra, pouco antes da quarta sessão do OEIGWG, pelos países latino-americanos com posição moderada nas negociações – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México e Peru – com o objetivo de reclamar maior transparência, legitimidade e representatividade nas tratativas, conforme a metodologia de negociações multilaterais tradicionalmente adotada nas Nações Unidas. Em plenário, Argentina, Brasil, Chile, México e Peru chegaram a fazer intervenção conjunta, em que defenderam maior transparência nos debates e instaram a presidência a adotar modalidades revisadas de trabalho, a fim de propiciar negociação interestatal direta.

Durante as seguintes três sessões do grupo de trabalho, no período de 2018 a 2020, não houve negociação propriamente dita entre os Estados, mas, sim, processo de reiteração de argumentos e de propostas[12]. Com base nas intervenções das delegações nacionais em plenário, não se pode verificar alteração significativa de posicionamento entre as principais partes negociadoras. Os países desenvolvidos continuaram largamente ausentes do processo, com participação pontual da União Europeia. A referida delegação elogiou a ampliação do escopo do instrumento, contida na segunda versão revisada projeto, mas pouco contribuiu para as discussões de cláusulas específicas do texto. Da mesma forma, o grupo de países latino-americanos com atuação moderada – Argentina, Chile, Costa Rica, México – apoiou inclusão de corporações transnacionais e outras empresas, inclusive empresas estatais e domésticas, mas fez poucos comentários específicos.

Por sua vez, os países proponentes atuaram de forma coordenada em defesa de instrumento vinculante focado nas atividades de empresas transnacionais, ecoando posicionamento de importante segmento das

12 Como outros processos internacionais, as negociações do instrumento vinculante foram prejudicadas pela pandemia, em 2020. Não só foi inviável realizar reuniões do grupo de amigos e dos grupamentos regionais, como também a própria a sessão do OEIGWG precisou ser conduzida em formato híbrido.

organizações não governamentais[13]. Condenaram a decisão da presidência de ampliar o escopo do projeto para abranger todas as atividades empresariais e reiteraram posicionamentos conhecidos sobre o instrumento. O Grupo Africano reafirmou apoio à elaboração de instrumento vinculante, mas não apresentou propostas concretas de redação. A Rússia questionou a conveniência de instrumento vinculante sobre empresas e direitos humanos e a China levantou diversas dúvidas pontuais sobre importantes artigos do projeto. Mesmo sem coordenação prévia, China e Rússia, juntamente com Brasil, apresentaram posicionamento coincidente, questionando alguns dispositivos prescritivos do texto em discussão.

Como na primeira fase das discussões, o Brasil participou ativamente dos trabalhos do OEIGWG. Reconheceu os avanços específicos nos textos sucessivos do projeto de instrumento apresentados pela presidência equatoriana (primeira e segunda versões revistas), mas indicou serem necessárias mudanças significativas para assegurar que o documento fosse funcional. Reafirmou compromisso com o processo negociador e reiterou a centralidade dos Princípios Orientadores como base para as discussões. Juntou-se à União Europeia e ao México para elogiar os esforços da presidência para ampliar o escopo do instrumento, de forma a abranger todas as empresas, independentemente do tamanho, setor, localização, propriedade ou estrutura. Em mais de uma ocasião, a delegação brasileira levantou questionamentos sobre a condução dos trabalhos pelo Equador e defendeu publicamente ser importante passar para fase de negociações diretas entre Estados. Em crítica à divulgação tardia e ausência de notas explicativas na segunda versão revistada do instrumento, em 2020, informou que o país reservaria sua posição sobre a totalidade do texto.

As intervenções da delegação brasileira sobre pontos específicos do segundo projeto revisado tiveram como linha condutora tornar o documento mais equilibrado e exequível, conferindo maior precisão, previsibilidade e fiabilidade ao texto. De um lado, o Brasil defendeu revisar a linguagem proposta pela presidência para clarificar a responsabilidade das empresas na implementação das obrigações contidas no instrumento, criticando a linguagem imprecisa e vaga. Defendeu ser necessário demonstrar nexo de causalidade claro entre o dano observado e a atividade abusiva da empresa e considerou importante qualificar o dano a ser acionável à luz do instrumento, como sério e substancial. Na mesma linha, sugeriu incluir dispositivo sobre o princípio da subsidiariedade no projeto, de modo a permitir a exaustão

13 Ao longo das negociações, segmento relevante de ONGs passou a aceitar proposta de escopo amplo para o instrumento vinculante, ainda que os principais grupos de articulação da sociedade civil tenham permanecido com posição restrita a corporações transnacionais.

das instâncias jurídicas domésticas antes do acionamento das cláusulas de acesso à justiça do instrumento, consoante padrão adotado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos e na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Questionou, ainda, a proposta de reversão do ônus da prova em favor das vítimas e avaliou ser necessário revisar os dispositivos sobre a jurisdição aplicável, a fim de evitar a possibilidade de escolha do foro legal mais favorável (*forum shopping*).

De outro lado, a delegação considerou que diversos dispositivos do projeto de instrumento eram demasiadamente prescritivos e detalhistas, conferindo ônus excessivo aos Estados. Nesse sentido, levantou dúvidas sobre a necessidade de incluir procedimentos pormenorizados de devida diligência e de realização de avaliação prévia de direitos humanos. Embora tenha apoiado a necessidade de disciplinas sobre assistência mútua e cooperação, avaliou que a redação proposta poderia estabelecer ônus para os Estados, desproporcionais ao objeto do instrumento. Ademais do significativo impacto financeiro dos arranjos institucionais contidos no projeto, assinalou ser importante avaliar criteriosamente a necessidade de estabelecer, ambos, um comitê permanente e uma conferência bienal dos Estados-parte. Subentendida à essa preocupação, havia preocupação de que os Estados – no seu conjunto – enfrentavam situação crônica de inadimplência e atraso perante os órgãos de tratado de direitos humanos da ONU, que poderia ser em muito agravada com o novo comitê proposto pelo instrumento vinculante.

Ao encerrar-se a sexta sessão do OEIGWG, as posições das principais partes negociadoras permaneceram essencialmente cristalizadas. Pode-se distinguir algum movimento do posicionamento de China, Índia e Rússia, inicialmente associados aos países proponentes do instrumento vinculante, mas que gradualmente tenderam a assumir posição mais crítica ao instrumento vinculante. A partir de 2020, foi possível vislumbrar indícios de nova dinâmica mais centrada em discussões sobre dispositivos específicos do projeto de texto, em vez de comentários gerais e questionamentos procedimentais. O relatório de conclusões e recomendações adotado ao final do encontro confirmou haver vontade política suficiente para avançar para negociações diretas entre Estados. A presidência estabeleceu prazo para o recebimento de propostas concretas das partes, tendo como base a segunda revisão do projeto, e comprometeu-se a circular nova versão, juntamente com texto compilado, incluindo sugestões de redação, propostas de modificações, adições e supressões de linguagem, assim como manifestações de apoio ou de rejeição das delegações.

Seção IV

O grupo de trabalho retomou os debates em 2021 tendo como base texto compilado com as propostas concretas dos Estados tendo como referência o documento apresentado pela presidência, incluindo manifestações de apoio ou de oposição[14]. Durante as sessões seguintes, o projeto de instrumento foi três vezes passado em revista pelas partes, artigo por artigo, em atenção à demanda dos Estados de favorecer negociações concretas. A presidência não apresentou nova versão revista do documento, mas não deixou de buscar dirigir o processo negociador.

Os questionamentos procedimentais continuaram presentes nas discussões. Diversas delegações e organizações da sociedade civil criticaram a decisão da presidência de circular comentários e propostas informais durante a oitava sessão do OEIGWG, sem a devida antecedência e mandato específico. A iniciativa foi considerada contraproducente, pois gerou incertezas sobre qual texto deveria ser objeto de comentários das partes. Com efeito, a presidência equatoriana foi obrigada a esclarecer em plenário que o documento informal tinha caráter suplementar e que as delegações deveriam limitar-se a fazer comentários sobre o texto compilado. Da mesma forma, houve questionamento sobre a decisão do Equador de apresentar, na nona sessão do grupo de trabalho, "texto limpo" de artigos chave do instrumento, lado a lado ao documento compilado com as propostas estatais. Não ficou claro para os participantes quais os critérios utilizados pela presidência para elaborar sua redação, de vez que não havia consenso sobre os dispositivos.

De todo modo, a terceira versão revisada do projeto foi amplamente acolhida como base para as negociações tanto pelas delegações estatais como pelos representantes da sociedade civil em plenário. O documento passou de 24 para 20 artigos, sendo as modificações essencialmente limitadas a precisões de linguagem e reorganização de redação. Vale destacar a substituição do termo "direitos ambientais" por "direito a um meio ambiente seguro, limpo, sano e sustentável", consoante terminologia adotada em resolução 48/13, aderida pelo Conselho de Direitos Humanos em 2021. Em linha com sugestão de linguagem brasileira, houve também reconhecimento de que o instrumento cobriria somente os direitos humanos e liberdades fundamentais vinculantes para cada Estado-parte, não todos os direitos humanos, como inicialmente sugerido pela presidência.

Pela primeira vez desde o lançamento do processo, os Estados Unidos participaram ativamente das discussões. Embora tenham manifestado dúvidas

14 Conselho de Direitos Humanos, 2022.

substantivas e procedimentais, afirmaram ter interesse em trabalhar com o OEIGWG para buscar "caminho colaborativo" com vistas à regulamentação das atividades empresariais, ao amparo do direito internacional dos direitos humanos. Ao recordar a polarização das posições negociadoras e a participação limitada de atores relevantes – notadamente, os países-sede de empresas transnacionais – defenderam alternativa ao texto em discussão, em particular, um acordo quadro legalmente vinculante, tendo por base os Princípios Orientadores. Inicialmente, os Estados Unidos resistiram em formular comentários sobre dispositivos específicos do projeto, mas pouco a pouco engajaram-se mais detidamente nas negociações, de tal forma que nas sessões seguintes do OEIGWG apresentaram propostas para ampla gama de artigos. Sem deixar de lado sua preferência por um acordo quadro, as sugestões da delegação estadunidense tinham como objeto simplificar, clarificar e precisar o texto, dialogando com propostas apresentadas por terceiros.

Como em outras ocasiões, a União Europeia reiterou sua conhecida posição em favor de instrumento com amplo escopo, ancorado nos Princípios Orientadores. Apesar de saudar avanços pontuais no documento, continuou a manifestar preocupações com a linguagem vaga e abstrata de elementos centrais do texto, tais como a definição de abuso de direitos humanos e de relação empresarial. Criticou, também, o uso de terminologia excessivamente prescritiva e detalhada em dispositivos importantes, tais como os artigos sobre acesso à justiça e a reparações, que seriam incompatíveis com o sistema legal comunitário. De modo geral, apoiou a sugestão estadunidense de acordo-quadro legalmente vinculante, baseado nos Princípios Orientadores. Ainda que tenha apresentado comentários sobre diversos pontos da terceira versão revisada, deixou claro que não tinha mandato dos Estados membros para engajar-se em negociações diretas.

Notou-se igualmente a participação de delegações nacionais que estiveram, até aquele momento, largamente ausentes das discussões, tais como Japão, Austrália, Reino Unido, além de países-membros da União Europeia, como França, Alemanha, Portugal e Grécia. Da mesma forma, organizações representativas dos interesses empresariais, como a US International Chamber of Commerce e a BusinessEurope, além da International Organization of Employers da OIT, passaram a atuar regularmente no OEIGWG.

Os países proponentes – liderados por África do Sul – insistiram que o documento deveria obedecer aos termos estritos da resolução 26/09 do Conselho de Direitos Humanos, que estabeleceu o OEIGWG, em 2014. Em todo o período, reiteraram ser necessário limitar o escopo do futuro tratado às

atividades de corporações transnacionais[15]. Nos moldes por eles defendidos, o instrumento vinculante praticamente não implicaria em ônus administrativo para os países em desenvolvimento, tampouco em obrigações substantivas para pessoas físicas ou jurídicas ali domiciliadas. Essencialmente, o instrumento permitiria que vítimas de práticas empresariais abusivas cometidas por transnacionais no "Sul Global" pudessem acionar as empresas responsáveis pelo dano no país sede ou mesmo em terceiro país no mundo desenvolvido, caso o foro fosse mais favorável, para obter compensações financeiras e remédios judiciais, inclusive penais.

Durante os trabalhos no OEIGWG no triênio, o Brasil buscou elaborar as propostas apresentadas em plenário em 2020, devidamente refletidas no texto de compilação em 2021. O Brasil defendeu ser necessário encontrar equilíbrio entre os direitos e obrigações propostos no projeto de tratado, de modo a assegurar que o instrumento eventualmente acordado fosse exequível e funcional, aceito por grupo representativo de países, inclusive países-sede de transnacionais. Considerou que o instrumento deveria proteger os direitos humanos, sem minar as atividades empresariais. Deveria permitir implementação efetiva no terreno e evitar ônus excessivo para os Estados, em particular os países em desenvolvimento. Considerou ser necessário texto mais conciso e menos prescritivo, que estabelecesse princípios e padrões, mas que não impusesse regras procedimentais demasiadamente detalhadas e complexas.

Além de ajustes pontuais de linguagem e precisões de terminologias-chave, a delegação brasileira apresentou propostas para alguns dos principais artigos da terceira versão revisada do projeto de instrumento vinculante:

- Preâmbulo: A fim de reconhecer a contribuição positiva de empresas transnacionais para o crescimento econômico, emprego e inovação, a delegação sugeriu emendar o parágrafo 10 da seção preambular do projeto.
- Artigo 1º (Definições): As propostas brasileiras sob esse ponto tinham como objetivo elevar o requisito de acionamento do instrumento de "danos no contexto de atividades empresariais" para "dano sério e substantivo, causados por atividades empresariais".
- Artigo 3º (Escopo): Além de defender escopo amplo para o instrumento, abrangendo todas as empresas, a delegação brasileira propôs precisar que o

15 Assim como o grupo de países proponentes, China, Rússia e Índia também favoreciam instrumento com escopo limitado a corporações transnacionais, mas mantinham posições críticas sobre vários dispositivos contidos na terceira versão revisada do projeto, sobretudo aqueles que poderiam gerar custos administrativos para os estados e obrigações excessivas para as empresas multinacionais.

futuro tratado deveria ser aplicável a cada Estado, conforme as obrigações em direitos humanos assumidas em acordos efetivamente ratificados pelo Estado.
- Artigo 6º (Prevenção): O Brasil considerou o texto inicialmente proposto referente à devida diligência excessivamente prescritivo. Defendeu que fosse estabelecida obrigação para a realização de devida diligência, com base em princípios e orientações gerais, sem precisar a metodologia a ser utilizada. Caso necessário, as disciplinas detalhadas sobre devida diligência poderiam ser objeto de eventual futuro protocolo adicional.
- Artigo 7º (Acesso a Remédios): A fim de promover maior segurança jurídica e previsibilidade ao instrumento, o Brasil apôs reservas ao dispositivo que permitia a juízes determinar a reversão do ônus da prova em favor da vítima para atender o direito a compensação e remediação de danos causados por práticas empresariais abusivas.
- Artigo 8º (Responsabilidade Legal): A delegação brasileira propôs a supressão da cláusula que obrigava os Estados-parte a requerer que toda pessoa física ou jurídica com atividades empresariais em sua jurisdição contratasse seguros ou mantivesse garantias financeiras para cobrir eventuais pedidos de compensação econômica de vítimas de abusos de direitos humanos. O Brasil considerou esse dispositivo desproporcional ao objeto do instrumento, podendo onerar empresas indiscriminadamente do risco de dano da atividade empresarial.
- Artigo 8bis (Princípio da Subsidiariedade): A delegação sugeriu que as cláusulas de acesso a remédios e compensações legais do instrumento vinculante somente deveriam ser acionadas uma vez esgotadas as instâncias judiciais domésticas cabíveis. Em linha com o sistema interamericano de direitos humanos (Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos), a vítima somente poderia recorrer aos dispositivos de acesso à justiça do instrumento vinculante após a tramitação interna do caso nos tribunais domésticos ou depois de passado tempo razoável sem qualquer ação correspondente.
- Artigo 12 (Assistência Jurídica Mútua): Na mesma linha de outros comentários, a delegação brasileira levantou dúvidas sobre a necessidade de contar com disciplinas detalhadas sobre o tema. Lembrou que o assunto já é disciplinado por acordos internacionais e sugeriu ser preferível apenas estabelecer princípios e orientações gerais no instrumento vinculante.
- Artigo 13 (Cooperação Internacional): O Brasil defendeu a importância da cooperação internacional, sobretudo para os países em desenvolvimento, como forma de promover a implementação do instrumento. Ao mesmo tempo, opinou ser desnecessário listar ações e modalidades específicas no projeto.

- Artigo 15 (Arranjos Institucionais): Como adiantado na sexta sessão do OEIGWG, o Brasil considerou ser desnecessário estabelecer comitê permanente com 12 peritos para monitorar e supervisionar a implementação do instrumento. Dada a natureza e característica do instrumento, opinou que a conferência dos Estados-parte seria mecanismo suficiente e apropriado para assegurar o bom seguimento e monitoramento do tratado.
- Artigo 20 (Entrada em Vigor): A fim de refletir o entendimento de que o instrumento somente seria efetivo e funcional caso grupo representativo de países decidisse ratificar o texto, a delegação brasileira avaliou que seria importante estabelecer nível elevado de ratificações para sua entrada em vigor.

No conjunto, as propostas brasileiras buscavam delimitar as práticas empresariais abusivas sujeitas às disciplinas do tratado, elevando o patamar para dano sério ou substantivo. Em contraste, as propostas pouco tocavam sobre as cláusulas referentes à jurisdição aplicável. Ainda havia preocupação de que a possibilidade de jurisdição extraterritorial e escolha do foro mais favorável para o litigante poderia levar a quadro de incerteza jurídica e de elevação de custos judiciais para as empresas. Mas, considerou-se não haver necessidade de ajustar ambos os temas no texto do instrumento – delimitação de prática abusiva e definição de jurisdição aplicável – podendo se concentrar apenas sobre a primeira questão.

Subjacente ao posicionamento brasileiro, havia avaliação de que era fundamental contar com a participação e eventual adesão dos países-sede de transnacionais para que o instrumento vinculante tivesse real impacto para disciplinar e coibir práticas empresariais danosas e criminais. Embora a terceira versão revisada contivesse avanços importantes com relação ao texto inicial apresentado em 2019, ainda havia excessos que tornavam o projeto, ora em negociação, politicamente impalatável para grande número de países, incluindo boa parte dos países emergentes. Dado o nível de oposição das entidades e associações empresariais, o Brasil não considerava o texto viável, caso o projeto não sofresse ajustes significativos. Mais que tudo, na atual fase das discussões, avaliava-se ser importante contar com margem ampla de manobra para poder ajustar o nível de ambição das obrigações e dos direitos contidos no projeto, com vistas a atingir equilíbrio final satisfatório e aceitável para massa crítica de países.

Nas reuniões internas de coordenação interministerial, no período, havia plena consciência de que seria eventualmente necessário revisar o posicionamento brasileiro em momento posterior, à luz dos desdobramentos das negociações. Sob coordenação do Itamaraty, os órgãos competentes – os

Ministérios da Economia, Justiça e dos Direitos Humanos – concordaram em formalizar os pontos apresentados inicialmente em 2020, o que foi feito no início do ano seguinte. Na prática, as pastas de Economia e Justiça não tinham posicionamento firme sobre o processo naquele momento, no entendimento de que o projeto ainda sofreria alterações substantivas antes de eventual adoção. Apenas o Ministério dos Direitos Humanos era claramente favorável à adoção do instrumento vinculante com dispositivos robustos de proteção às vítimas de práticas empresariais abusivas. Com efeito, aquela pasta passou a enviar representantes de alto nível para participar, a partir de 2021, das negociações do instrumento vinculante, em Genebra.

Em preparação à nona sessão do grupo de trabalho, em 2023, o Itamaraty retomou as consultas internas com os principais órgãos de governo com responsabilidade sobre o tema, a saber: os Ministérios dos Direitos Humanos (em vista da renovada prioridade do tema, a pasta estabeleceu coordenação-geral dedicada ao tema de empresas e direitos humanos), Justiça, Igualdade Racial, Mulheres, Povos Indígenas, Minas e Energia, Trabalho, Desenvolvimento Social, Indústria e Comércio. Foi realizada, também, reunião com a sociedade civil, com participação de amplo segmento com interesse sobre o tema. Durante a sessão do OEIGWG, a delegação brasileira defendeu instrumento com regras claras e previsíveis, aplicável a contextos nacionais diferentes e capaz de angariar apoio de ampla gama de países. O tratado não deveria impor ônus excessivo aos países em desenvolvimento, tampouco a pequenas e médias empresas. Considerou que os Princípios Orientadores deveriam ser referência fundamental para as negociações e assinalou firme convicção sobre a primazia dos direitos humanos e de abordagem centrada nas vítimas.

No final do período sob análise, após três rodadas de negociações diretas, o texto compilado do instrumento vinculante continha propostas das principais partes negociadoras, mas poucos artigos consensuados. No encerramento dos trabalhos da nona sessão do OEIGWG, a presidência equatoriana lembrou o vindouro aniversário de dez anos na resolução 26/09 e convidou as delegações a refletirem sobre possíveis iniciativas para conferir maior ímpeto ao processo. Considerou que poderia ser útil adotar resolução no CDH, com o objetivo de consolidar o progresso obtido até o momento e reafirmar o compromisso político para a adoção de instrumento vinculante sobre empresas e direitos humanos[16]. Em particular, a nova resolução seria

16 Na ausência de consenso entre as partes sobre a negociação de resolução substantiva sobre empresas e direitos humanos, o Conselho de Direitos Humanos adotou, em julho de 2024, decisão procedimental que buscou assegurar recursos e tempo de agenda no período 2025-2028, com o objetivo de concluir as negociações do eventual instrumento vinculante.

oportunidade para clarificar conceitos-chave, estabelecer plano de trabalho para a conclusão do instrumento e alocar recursos para promover encontros mais frequentes entre as partes, inclusive reuniões informais e consultas regionais, para acelerar o processo.

Conclusões

Nos dez anos de discussões sobre o instrumento vinculante a respeito de empresas e direitos humanos, não há dúvida de que houve avanços importantes. Após longo período de discussões conceituais, no último triênio, as partes acolheram documento básico de negociação (texto compilado da terceira versão revisada do projeto) e concluíram três rodadas relativamente exitosas de discussões. Apesar de excessos procedimentais na condução do processo, a presidência equatoriana logrou fazer avançar a redação de cláusulas relevantes, contribuindo para a formatação dos contornos básicos do que poderá vir ser o tratado vinculante sobre o tema. A participação no OEIGWG, inicialmente restrita aos proponentes e apoiadores da resolução 26/09, agora abrange também grupo relevante de países desenvolvidos, incluindo os Estados Unidos, o Reino Unido e a União Europeia, além de importantes associações empresariais. Pode-se afirmar que a maior parte dos atores relevantes estão hoje engajados nas negociações.

A polarização verificada no início do processo ainda não foi superada. A forma como os trabalhos foram conduzidos, até aqui, não contribuiu para obrigar as partes negociadoras a aceitarem concessões mútuas ou buscarem posições intermediárias conciliadoras. Com efeito, houve pouca convergência sobre algumas das questões centrais no processo negociador, como escopo, jurisdição e foro aplicável. Permanece percepção generalizada de que o projeto é excessivamente prescritivo sobre algumas questões, mas impreciso ou omisso em outras, sobretudo no que respeita à definição de conceitos básicos, como relação empresarial ou dano no contexto de atividade empresarial. O instrumento confere às vítimas amplas prerrogativas para defender seus direitos e para buscar remediação ou compensação, mas as cláusulas operativas parecem pouco funcionais. É improvável que o tratado seja exequível, sem a cooperação ativa dos países-sede de transnacionais.

As próximas sessões do OEIGWG serão decisivas para determinar o futuro do processo negociador e a viabilidade de adoção de instrumento vinculante sobre empresas e direitos humanos[17]. Mas ainda há muitas incertezas e

17 Por iniciativa da presidência equatoriana, a décima sessão do OEIGWG, inicialmente prevista para outubro, foi adiada para dezembro de 2024.

dúvidas sobre a possibilidade de o processo chegar a bom termo. Muito depende de desenvolvimentos alheios às negociações. Conforme a evolução da situação política doméstica em países-chave, poderá haver desengajamento ou reaproximação, com consequências diretas sobre os resultados das tratativas. O quadro crescente de rivalidade entre as grandes potências poderá desviar a atenção do processo e desestimular as partes a aceitarem concessões mútuas. Caso o Brasil julgue ser de seu interesse engajar-se firmemente na fase final das negociações, o país poderá desempenhar papel relevante para buscar aproximar posições entre os proponentes originais do tratado e os países-sede de empresas transnacionais, sem os quais dificilmente o tratado será instrumento viável para disciplinar práticas abusivas de transnacionais.

Referências

ABA, Elodie. Proposed binding treaty on business and human rights: Taking stock 8 years into negotiations. *Business and Human Rights Resource Center*, 20 out. 2022. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/blog/proposed-binding-treaty-on-business-and-human-rights-taking-stock-8-years-into-negotiations/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

CASSELS, Doug. Ecuador's Revised Draft Treaty: Getting Down to Business. *Business and Human Rights Resource Center*, 3 set. 2019. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/blog/ecuadors-revised-draft-treaty-getting-down-to-business/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc>. Acesso em: 23 jan. 2025.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. Resolução 26/9, de 14 de julho de 2014. *Elaboration of a Legally Binding Instument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises in Relation to Human Rights*.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *Elements for the Draft Legally Binding Instrumento n Transnational Corporations and Other Business Enterprises in Relation to Human Rights*, 9 set. 2017.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *Text of the third revised draft legally binding instrument with the textual proposals submitted by States*, 22 fev. 2022.

DE SCHUTTER, Olivier. Towards a New Treaty on Business and Human Rights. *Business and Human Rights Journal*, n. 1, p. 41-67, 2015.

DEVA, Surya. The Zero Draft of the Proposed Business and Human Rights Treaty, Part II: On the Right Track, but Not Ready Yet. *Business and Human Rights Resource Centre,* 14 ago 2018. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/the-zero-draft-of-the-proposed-business-and-human-rights-treaty-part-ii-on-the-right-track-but-not-ready-yet>. Acesso em: 24 jan. 2025.

GLOBAL CAMPAIGN TO DISMANTLE CORPORATE POWER AND STOP INPUNITY. *8 proposals for the new legally binding international instrument on Transnational Corporations (TNCs) and Human Rights*, jun. 2015. Disponível em: <https://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2016/09/CampaignSubmission-EN-jul2015-PRINT.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2025.

LOPEZ, Carlos; SHEA, Ben. Negotiating a Treaty on Business and Human Rights: A Review of the First Intergovernmental Session. *Business Human Rights Journal*, Cambridge University Press, n. 1, 13 nov. 2015, p. 111-116.

LOPEZ, Carlos. The Elements for the treaty on business & human rights: Is it a step forward?, *Business and Human Rights Resource Center*, 24 out. 2017. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/blog/the-elements-for-the-treaty-on-business-human-rights-is-it-a-step-forward/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

LUTHANGO, Sikho; SCHULZE, Meike. The EU and the Negotiations for a Binding Treaty on Business and Human Rights. *German Institute of International and Security Affairs, SWP Comment*, 16 mar. 2023.

MIKULLOVC, Zgjim. Overview of the Proposed Binding Treaty. Center on Transnational Business and Law, Georgetown University, 9 mar. 2023. Disponível em: <https://www.law.georgetown.edu/ctbl/blog/an-overview-of-the-proposed-legally-binding-instrument-to-regulate-in-international-human-rights-law-the-activities-of-transnational-corporations-and-other-business-enterprises/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

RUGGIE, John Gerard. Life in the Global Public Domain: Response to Commentaries on the UN Guiding Principles and the Proposed Treaty on Business and Human Rights. *SSRN Electronic Journal*, 25 jan. 2015. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2554726_code109172.pdf?abstractid=2554726&mirid=1>. Acesso em: 24 jan. 2025.

RUGGIE, John Gerard. Get real or we'll get nothing: Reflections on the First Session of the Intergovernmental Working Group on a Business and Human Rights Treaty. *Business and Human Rights Resource Center*, 22 jul. 2015. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/blog/get-real-or-well-get-nothing-reflections-on-the-first-session-of-the-intergovernmental-working-group-on-a-business-and-human-rights-treaty>. Acesso em: 24 jan. 2025.

RUGGIE, John Gerard. Comments on the Zero Draft Treaty on Business & Human Rights. *Business and Human Rights Resource Center*, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/blog/comments-on-the-zero-draft-treaty-on-business-human-rights/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

ZHANG, Joe. Breakthrough in business and human rights binding treaty negotiation but be prepared for a bumpy road ahead. *Institute of Sustainable Development*, 20 dez. 2021. Disponível em: <https://www.iisd.org/itn/en/2021/12/20/breakthrough-in-business-and-human-rights-binding-treaty-negotiation-but-be-prepared-for-a-bumpy-road-ahead/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA: TENDÊNCIAS DO SUL GLOBAL E REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO BRASIL

Larissa Maria Lima Costa[1]

Resumo

Este artigo analisa a atual conjuntura de crescimento do número de conflitos internacionais e a fragmentação de procedimentos de mediação internacional. A partir de fundamentos teóricos e práticos, avalia o uso da mediação como instrumento de política externa por países do Sul Global e apresenta ponderações sobre os desafios e as oportunidades para o Brasil.

Palavras-chave: Mediação; Solução pacífica de conflitos; Sul Global; Consolidação da paz; Política externa.

1 Larissa Maria Lima Costa, diplomata atualmente lotada na Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, é mestre em Direito e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e membro do Comitê de Especialistas da Rede Ibero-Americana de Mulheres Mediadoras. As opiniões contidas no trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora e não representam necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores.

Introdução

A participação de países – como Turquia, Egito, Catar e Emirados Árabes Unidos – em esforços recentes de mediação relacionados aos dois conflitos de maior visibilidade internacional, a guerra entre Rússia e Ucrânia e o conflito israelo-palestino, além de uma sinalização de maior interesse da China pela intermediação de conflitos envolvendo países parceiros, têm gerado debates sobre uma suposta fragmentação das iniciativas de mediação internacional e seus principais desafios e oportunidades (Badanjak e Peter, 2024).

Interesse por uma maior participação nas negociações de paz para os conflitos internacionais da atualidade também pode ser identificado na iniciativa, organizada por Brasil e China à margem da 79ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que resultou na criação do Grupo de Amigos da Paz, integrado por Argélia, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Egito, Etiópia, Indonésia, Cazaquistão, México, Quênia, África do Sul, Tailândia, Turquia, Emirados Árabes Unidos e Zâmbia, com o objetivo de promover entendimentos comuns para o alcance de uma paz duradoura na Ucrânia (Brasil, 2024e).

A comunidade de acadêmicos e especialistas em mediação internacional, ainda muito concentrada no Hemisfério Norte Ocidental[2], refere-se à maior participação de países do Sul Global na mediação de conflitos como uma realidade, mas não esconde um certo temor quanto a uma possível concorrência em termos de visões e, em última instância, na condução da agenda internacional de consolidação da paz (*peacemaking*). Entre os principais motivos de preocupação, está a proliferação de acordos pontuais em detrimento de procedimentos mais amplos que tratem das causas dos conflitos; a geração de fórum *shopping* diante do aumento do número de possíveis mediadores; e a dificuldade de ação coordenada entre diferentes iniciativas simultâneas e com distintos graus de inclusão de atores sociais (Brewer, 2024). Há, ainda, quem se preocupe em evitar que a discussão sobre "potências emergentes mediadoras" (termo utilizado por Brewer, 2024) se transforme em uma falsa disputa sobre valores a serviço de interesses geopolíticos conflitantes.

2 Conforme salientado por Herz, Siman e Drumond (2016, p. 19-23), os estudos sobre métodos de solução pacífica de conflitos desenvolveram-se, sobretudo, na segunda metade do século XX, a partir de dois eixos: os "Estudos para a paz", fundados na Noruega, e o campo da "Resolução de Conflitos", desenvolvido nos Estados Unidos. Um campo de estudo especializado na teoria e prática da mediação internacional, além de recente, é concentrado em um pequeno número de países do Norte, com destaque para a Noruega, Suécia, Suíça e Estados Unidos.

O envolvimento em esforços de mediação internacional de países considerados pequenos ou médios em termos de recursos de poder no sistema internacional não é um fenômeno novo. Estudos sobre as suas motivações, capacidade de ação, influência e índice de sucesso foram realizados ao longo das últimas décadas (Dieckhoff, 2014; Herz, Siman e Drumond, 2016; Londoño, 2003; Martin, 2007; Zartman e Touval, 1985; 2007; Zartman, 2001; 2016).

O presente artigo, cujo objetivo é analisar o recente destaque de países do Sul Global em mediações internacionais, será norteado pelas seguintes perguntas: 1) o maior envolvimento de países do Sul Global em mediações é um reflexo da inclusão deste mecanismo como recurso de política externa?; 2) os países do Sul Global utilizam de maneira semelhante a mediação como estratégia de inserção internacional? e 3) a maior participação de países do Sul Global em mediações pode ser considerada tendência permanente em razão das transformações no cenário geopolítico internacional ou obedece a circunstâncias conjunturais momentâneas?

Parte-se do entendimento de que o conceito de Sul Global procura captar um conjunto heterogêneo de países que pleiteiam participação igualitária no sistema internacional e reforma das estruturas de governança global do Pós-Segunda Guerra Mundial (Ero, 2024; Shidore, 2023; 2024; Spektor, 2023; Murithi, 2023; Nossel, 2023).

Para fins do presente artigo, a análise será concentrada no envolvimento de África do Sul, Brasil, Catar, China e Turquia em mediações internacionais. Apesar de sua inegável importância entre as potências médias emergentes, o estudo não se dedica à Índia em razão da sua baixa participação em mediações internacionais nas últimas décadas (Dieckhoff, 2014). O papel de organismos internacionais, em particular da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como de mecanismos regionais e sub-regionais, será mencionado, incidentalmente, sempre que for relevante para a análise de conjuntura ou da intervenção dos países selecionados como objeto de análise.

O conceito de mediação utilizado será o de J. Bercovitch (2016), de acordo com o qual:

> na mediação, os envolvidos no conflito buscam o auxílio, ou aceitam uma oferta de auxílio, de um agente externo (seja um indivíduo, uma organização, um grupo ou um Estado) para mudar suas percepções ou seu comportamento, e para fazê-lo sem recorrer ao uso da força ou sem invocar a autoridade legal (p. 32).

O artigo está estruturado em três sessões. A primeira avalia a atual conjuntura de aumento no número de conflitos internacionais e de diversificação de mediadores. A segunda sessão explora o uso da mediação como instrumento de política externa à luz de fundamentos teóricos e práticos da mediação. A terceira analisa o perfil de ação dos cinco países selecionados a partir do fim da Guerra Fria. Ao final, buscar-se-á apresentar algumas considerações sobre as semelhanças e diferenças no uso da mediação como instrumento de política externa por países do Sul Global, com destaque para os desafios e oportunidades para o Brasil.

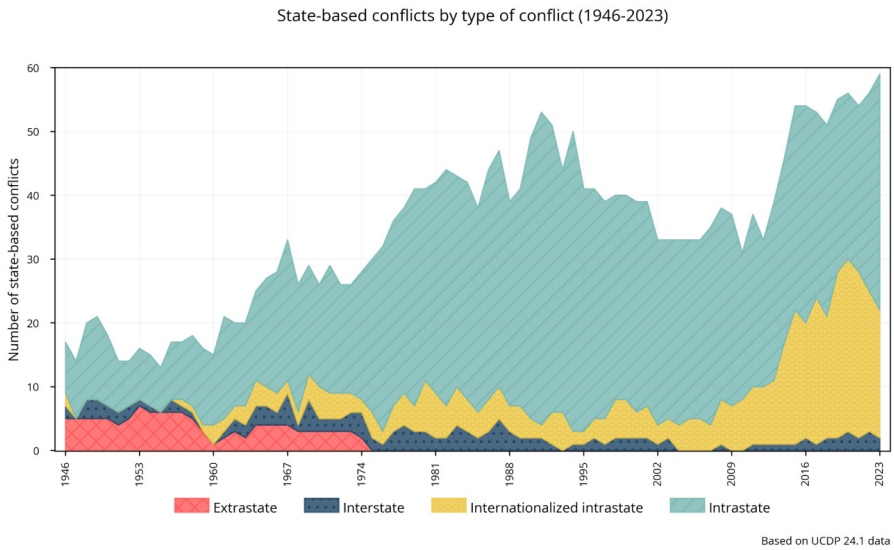
A análise demonstrará haver espaço para ação coordenada entre possíveis mediadores, inclusive no que toca à formação e fortalecimento de capacidades, ampliação de meios de influência e adoção de abordagens inovadoras forjadas a partir de novos pontos de vista.

Tensões rumo a uma ordem multipolar: aumento no número de conflitos internacionais e diversificação do cenário de mediadores

Já há algumas décadas, transformações no cenário geopolítico internacional indicam que se caminha para uma nova ordem com características de multipolaridade. Nesta transição, as Nações Unidas observam que "as dinâmicas de poder se tornam mais fragmentadas com o surgimento de novos polos de influência, a formação de novos blocos econômicos e a redefinição dos eixos de contestação" (Nações Unidas, 2023, p. 3). Além disso, notam o acirramento da competição entre as maiores potências mundiais e uma crescente perda de confiança entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, referidos novamente em termos de uma divisão Norte-Sul.

Nesse contexto, dados do Programa de Monitoramento de Conflitos da Universidade de Uppsala (UCDP) e do Instituto de Pesquisas para a Paz de Oslo (PRIO) revelam preocupante reversão na tendência de declínio dos conflitos armados nos últimos 20 anos, como pode ser observado na Figura 1. Na última década, houve considerável aumento de conflitos armados, o ressurgimento de conflitos interestatais e a elevação no número de conflitos internacionalizados.

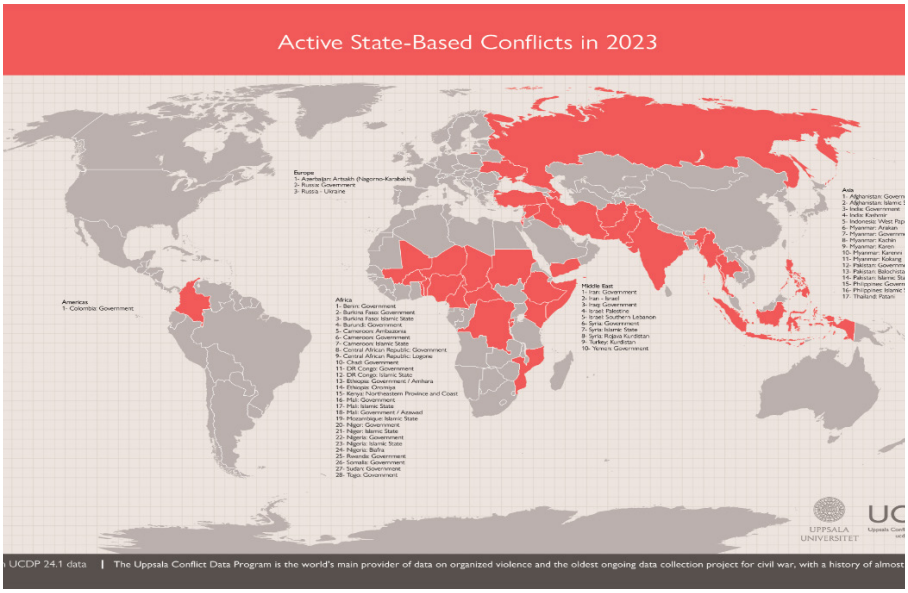
Figura 1 – Tipos de conflito de base estatal (1946-2023)



Fonte: Davies *et. al.*, 2024. Disponível em: <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>. Acesso em: 12 nov. 2024

Em 2023, a quantidade de conflitos envolvendo Estados chegou a 59, a mais alta desde 1946 (Figura 2). Análise dos dados de conflitos não estatais também revelam que 2023 está entre os 10 anos mais violentos já registrados (Davies *et al.*, 2024).

Figura 2 – Conflitos de base estatal ativos em 2023



Fonte: Davies *et. al.*, 2024. Disponível em: <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>. Acesso em: 12 nov. 2024

Para além da guerra entre Rússia e Ucrânia e do novo capítulo do conflito israelo-palestino com repercussões diretas no Líbano e no Irã, a distribuição geográfica dos conflitos de base estatal segue mais concentrada no continente africano e no Oriente Médio, seguidos da Ásia Central (com destaque para Afeganistão e Paquistão) e Meridional (Índia) e Sudeste Asiático (Mianmar, Filipinas e Indonésia). Na América Latina, com exceção dos casos da Colômbia, os conflitos permanecem majoritariamente de base não estatal, na classificação utilizada pelo UCDP e PRIO.

O Relatório do Secretário-Geral da ONU sobre o estado mundial da paz e segurança internacionais chama a atenção para a complexidade dos conflitos intraestatais, com destaque para a multiplicidade de partes envolvidas e a crescente articulação internacional entre elas, fatores que adicionam complexidade às tentativas de resolução por meios pacíficos. De acordo com o documento, esses conflitos, em geral, envolvem grupos armados ligados ao crime organizado ou a facções extremistas e com crescentes conexões internacionais. Estes grupos operam a partir de cadeias de comando descentralizadas, articulam-se por meio de diferentes tipos de coalizões com apoio financeiro e militar externo e possuem agenda ampla em termos ideológicos, políticos

e econômicos, não necessariamente receptivos a negociações. Observa-se, ademais, um crescente envolvimento de países em conflitos intraestatais, não apenas como apoiadores de agentes locais (fornecedores de munições, treinamento e recursos), mas, por vezes, com o objetivo de conter a ação de outros agentes externos. Além disso, de acordo com as Nações Unidas (2019), a violência relacionada a atos terroristas cresceu notoriamente a partir de 2001 (especialmente no Oriente Médio, Sul e Sudeste Asiático e África Setentrional e Ocidental) e tem gerado maior envolvimento de agentes nacionais e internacionais em ações de contraterrorismo.

A conjuntura atual tem ocasionado mudanças nas iniciativas internacionais e regionais de consolidação da paz, especialmente no que toca ao aumento da oferta e da demanda por novos facilitadores de soluções negociadas de conflitos. Dados do *PA-X Peace Agreements Database* (PA-X Tracker 2024), que procura reunir todos os acordos formais relacionados a conflitos armados desde 1990, revelam tendência de redução de acordos de paz mais abrangentes e aumento da participação de atores regionais em múltiplas iniciativas de intermediação restritas a pontos específicos de um conflito. Mostram, igualmente, tendência de diversificação dos Estados que têm se engajado na mediação de acordos de paz.

De acordo com análise de Sanja Badanjak e Mateja Peter (2024), a partir dos referidos dados, entre 1990 e 2022, quem mais assinou acordos de paz na condição de terceiro imparcial foram as Nações Unidas (383), a Rússia (132), os Estados Unidos (126), a União Africana (123) e a União Europeia (106). No entanto, o engajamento de países do Hemisfério Norte Ocidental, como terceiras partes em acordos de paz, vem decrescendo nos últimos 20 anos, especialmente no que diz respeito à França, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos, com destaque para este último.

O declínio na participação destes Estados é compensado pelo aumento da presença de países como Turquia, Quênia, Catar e organizações regionais, como a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento da África Oriental (IGAD, na sigla em inglês). Sobre o Quênia, as autoras recordam que o engajamento remonta ao início da década de 1990 e mantém perfil regional voltado para os conflitos no continente africano. O recente envio de contingentes para a missão multinacional de segurança no Haiti é considerado envolvimento excepcional fora da África. Com relação ao Catar, os dados revelam expressivo aumento da frequência de assinaturas de acordo de paz desde 1999 e, especialmente, a partir de 2010. Do total dos acordos assinados, 40% dizem respeito ao conflito no Sudão. Os dados não mostram crescimento da participação da China, mas, além de engajamento no seu entorno regional,

destacam o envolvimento do país em iniciativas multilaterais relacionadas ao Sudão do Sul.

Ainda que não especificada pelo *PA-X Peace Agreements Database*, a participação de países como Egito, África do Sul, Omã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos em recentes tentativas de facilitação de negociação entre partes em conflito é amplamente comentada por analistas (Brewer, 2024; Whitfield, 2024). Cecily Brewer, do Instituto para a Paz dos Estados Unidos, avalia que a frequência e o escopo das iniciativas de mediação de conflitos protagonizadas por grupos mais diversos de países estão aumentando. Ela considera esse movimento parte de uma transformação maior no centro de gravidade das ações internacionais de consolidação da paz, que passa, paulatinamente, das Nações Unidas e de alguns países – considerados mediadores tradicionais, como os Estados Unidos, Reino Unido, Suíça, Noruega e Finlândia – para um grupo mais amplo de mediadores da paz, que agem sozinhos ou de forma coordenada (Brewer, 2024).

Ao investigar as possíveis causas da expansão na lista de mediadores disponíveis, Brewer (2024) cita o esgotamento da capacidade de ação dos mediadores tradicionais diante do número de conflitos e da sua complexidade; a limitação na capacidade de liderança das Nações Unidas em iniciativas de mediação, em razão do bloqueio dos membros permanentes do Conselho de Segurança; a procura pelas partes em conflito por mediadores com afinidades de ordem identitária, cultural, religiosa, geográfica ou geopolítica; além do interesse dos potenciais mediadores em aumentar o seu *status* internacional e preservar os seus interesses nacionais.

Não se pode desconsiderar, ademais, a alteração na oferta e na demanda por mediação de conflitos causada pela doutrina da "guerra ao terror", disseminada pelos Estados Unidos após os ataques de 11 de setembro de 2001, e a regra de "não falar com terroristas". O consequente aumento na classificação de grupos armados de oposição como organizações terroristas após a adoção da Resolução do Conselho de Segurança 1371 (2001) gerou riscos de reputação para mediadores tradicionais, inclusive as Nações Unidas, que passaram a evitar engajamento em conflitos envolvendo grupos proscritos por receio de legitimarem suas ações (Haspeslagh, 2021; Lundgren; Svensson, 2020). Nesse sentido, a disponibilidade de alguns países do Sul Global de oferecer mediação envolvendo esses grupos ocupa um espaço aberto, nas últimas duas décadas, pelo dilema gerado entre regimes de proscrição de grupos armados não estatais e a aplicação dos princípios da imparcialidade e da inclusão de todas as partes de um conflito em esforços de mediação.

Embora não seja objeto de análise do presente artigo, vale destacar as dificuldades de as Nações Unidas moldarem um ambiente internacional favorável a acordos para pôr fim a uma intervenção militar externa. Conforme afirma Teresa Whitfield (2024), a falta de consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança tem impedido a concessão de novos mandatos de mediação desde o estabelecimento de três missões políticas especiais na Líbia (2011), na Síria e no Iêmen (ambas em 2012). A ONU permanece na liderança desses processos e de outros mais antigos, como o do Chipre e do Saara Ocidental, mas o êxito de sua atuação está condicionado ao posicionamento dos Estados membros. Ainda sobre o trabalho das Nações Unidas, a capacidade de o secretário-geral designar enviados especiais sem recorrer ao Conselho de Segurança foi posta em prática, mais recentemente, em casos envolvendo a Bolívia e Moçambique (2019), o Sudão (2023) e o Chipre (2024).

Os obstáculos identificados no sistema ONU intensificam o envolvimento de outros agentes estatais e não estatais em mediações de conflitos, o que ocorre desde o período imediatamente depois do fim da Guerra Fria, quando houve maior consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, e o desempenho da organização em prol de iniciativas para a consolidação da paz atingiu o seu ponto mais alto (Nações Unidas, 2019).

A ampliação da participação dos Estados em tentativas regionais ou *ad hoc* de mediação de conflitos não impede o reconhecimento do papel que as Nações Unidas devem ocupar nesse campo. Na recém-realizada Cúpula para o Futuro, à margem da 79ª sessão da Assembleia Geral, os Estados membros reconheceram, no documento "Pacto para o futuro", aprovado pela Resolução A/RES/79/1 (Nações Unidas, 2024), o papel da ONU na diplomacia preventiva e na resolução pacífica de conflitos e exortaram o secretário-geral a utilizar seus bons ofícios para assegurar que a organização esteja preparada para dar o suporte necessário a essas iniciativas. Os Estados também se comprometeram a intensificar o uso da diplomacia e da mediação para aliviar as tensões em situações que possam ameaçar a paz e a segurança internacionais. Assim como a apoiar as iniciativas de organizações regionais e sub-regionais na prevenção e resolução de conflitos interestatais, além de incentivar a coordenação entre esforços regionais e a ação das Nações Unidas a esse respeito.

Fundamentos da mediação de conflitos internacionais e sua utilização na política externa

A análise da mediação como instrumento de política externa dos Estados mediadores é ideia defendida por Saadia Touval (2003) para ressaltar o caráter político da mediação e ampliar a avaliação sobre os motivos que levam um Estado a atuar como mediador em conflitos internacionais. De acordo com Touval, considerações de ordem estratégica de cada Estado, necessidades domésticas e objetivos de inserção internacional, definem não apenas o interesse em mediar, mas também as estratégias e o comportamento do mediador. A interação dinâmica entre considerações internas e internacionais é o que determina a escolha da mediação como forma de implementação da política externa, bem como a sua eventual transformação de meio a objetivo principal de inserção internacional de um país. Nesse marco analítico, a redução ou eliminação do conflito deve ser considerada apenas um dos objetivos do mediador, que será orientado, igualmente, pela satisfação dos interesses internos ou internacionais que motivaram a sua participação em uma mediação específica.

A partir da análise de casos concretos, Zartman e Touval (1985) concluem que a mediação requer investimento considerável de recursos políticos, materiais e morais por parte do mediador, que também está exposto a riscos, especialmente, à sua reputação.

Os mesmos autores também avaliam que as motivações de interesse próprio estão presentes nas decisões de mediar tanto das grandes potências como de potências médias e países considerados menores. Segundo eles, os objetivos dos mediadores podem ser defensivos ou ofensivos. Entre os objetivos defensivos, destacam-se o interesse em evitar que o conflito se expanda para o seu território, promover regras que aumentem a segurança do próprio mediador, preservar a estabilidade e o equilíbrio de poder regional, evitar ganho de influência de um poder rival, preservar alianças com uma ou ambas as partes em conflito, e defender interesses econômicos e políticos direta ou indiretamente ameaçados. Entre os objetivos ofensivos, mencionam-se a ampliação de sua influência sobre as partes beligerantes, o seu entorno regional e, em alguns casos, o sistema internacional (Zartman e Touval, 2007).

Sempre de acordo com os referidos autores, Estados pequenos e médios contam com instrumentos de política externa mais limitados e veem, na mediação, uma forma de ampliar sua independência e utilidade em relação a aliados regionais e, também, aos mais poderosos.

Outro importante elemento de análise do papel dos Estados como mediadores diz respeito à sua capacidade de influência frente às partes do

conflito. Kleiboer define influência como a "habilidade do mediador de se tornar ator relevante no conflito, bem como de exercer pressão sobre uma ou mais partes antagônicas para que aceitem o acordo proposto" (Kleiboer, 1996, p. 135). Zartman e Touval (2007) relacionam a capacidade de influência com a posse de recursos militares, econômicos e políticos, que possam ser utilizados sobre as partes por meio de mecanismos de incentivos e punições, de modo a gerar e manter interesse em um acordo. Em artigo intitulado Mediação Internacional: Resolução de Conflitos e Política de Poder (1985), os dois autores afirmam que "o poder e a influência do mediador vêm da necessidade das partes por uma solução, da sua habilidade de alterar o peso entre as partes e da capacidade de oferecer compensações laterais" (p. 40). A primeira fonte de influência se refere à capacidade de persuadir as partes de que a solução que elas precisam somente poderá ser alcançada com o auxílio do mediador. A segunda fonte de influência diz respeito à capacidade de alterar o peso entre as partes ou de produzir um impasse mutuamente insustentável (Zartman, 2016), que as leve a ver a mediação como a melhor forma de solução para o conflito. A terceira fonte está na possibilidade de cancelamento da intervenção mediadora. A quarta estaria na capacidade de retirar recursos de uma parte, ou de transferi-los para a outra, e a quinta diz respeito à apresentação de incentivos – ajuda econômica, oferta de cooperação ou realização de investimentos locais – para facilitar a adesão a uma solução negociada.

A análise de Zartman e Touval não explora outras fontes de influência no campo moral e não se dedica à influência pela proximidade cultural[3] e religiosa, nem pela capacidade de "tradução" de percepções de mundo tidas como essencialmente distintas. Tampouco explora a influência criada pelo exercício coletivo da mediação por grupo de países vizinhos ou por grupo de países que comungam anseios semelhantes de reforma das estruturas de governança internacional.

De todo modo, como e quando usar a influência e os limites de uma mediação sem grande capacidade de influência sobre as partes são objeto de vasta análise pela literatura especializada. Para o presente artigo, interessa a conclusão de Kyle Beardsley (2013) de que o uso da influência deve ser calibrado em relação ao contexto do conflito e tende a ser mais determinante para interromper altos índices de violência no curto prazo. Mediações com uso de pouca influência tendem a dar melhores resultados quando os conflitos estão amadurecidos (*ripe*) para uma resolução (Zartman, 2016). Nos casos em que isto não acontece, a experiência mostra que a ausência de influência

3 Para mais sobre cultura e mediação, ver Carnevale e Choi (2000) e Londoño (2003).

dificulta o estímulo ao amadurecimento do conflito e ao alcance de uma solução acordada.

A discussão sobre o poder de influência dos mediadores está relacionada com a sua aceitação pelas partes, bem como com as formas mais comuns de intervenção. A extensa análise de casos produzida ao longo das últimas décadas (Beardsley, 2013; Herz, Siman e Drumond, 2016; Touval, 2003; Zartman e Touval, 1985, 2007; Zartman, 2001; 2016) atesta que a mediação será atrativa para as partes se elas virem, na negociação intermediada, uma saída que lhes permitirá obter ganhos maiores do que a continuação do conflito ou do que o resultado de uma negociação direta. Além disso, a mediação poderá ser percebida como fator de preservação da imagem das partes – inclusive para o público doméstico –, uma vez que concessões poderão ser atribuídas a propostas do mediador. A participação de intermediários também pode ser atrativa para as partes na condição de garantidores de um acordo final e, posteriormente, de sua implementação. Em alguns casos, o receio de prejudicar as relações com o(s) candidato(s) a mediador pode influenciar a decisão de uma ou de ambas as partes a aceitar a oferta de mediação.

Assim sendo, a aceitação dos mediadores passa por uma avaliação das suas capacidades de produzir um resultado benéfico. Por isso, Zartman e Touval (1985) afirmam que a aceitação de um mediador pelas partes não é determinada pela percepção de sua imparcialidade. Ainda que uma conduta imparcial seja essencial para a mediação, relações próximas do mediador com uma das partes poderão ser percebidas como fator positivo com potencial de auxiliar na comunicação, no desenvolvimento de propostas criativas e na convergência dos interesses das partes em conflito. Em outras palavras, na análise dos candidatos a mediador, a promessa de entrega de resultados aceitáveis para ambas as partes tende a contar mais do que a percepção de imparcialidade absoluta. Carnevale e Choi (2000) complementam tal análise ao avaliarem o papel da proximidade cultural do mediador com uma ou ambas as partes para o sucesso da mediação. Para os autores, laços culturais podem ser fator determinante para a escolha do mediador e a sua aceitação pelas partes. Interessante observar que em pesquisas sobre o papel da cultura no decurso e nos resultados da mediação, a proximidade geográfica, o tipo de sistema político, o nível de direitos políticos e de liberdades civis e a religião são consideradas variáveis para medir uniformidade e diversidade cultural (Londoño, 2023).

No que concerne às condutas dos mediadores, a tipologia mais utilizada na literatura especializada é a preconizada por Zartman e Touval (2007), segundo a qual o mediador poderá agir como comunicador, formulador e manipulador.

A primeira conduta é centrada na intermediação da comunicação entre as partes. Nestes casos, o mediador exerce um papel puramente procedimental de transmissor de mensagens de uma parte à outra e de facilitador de encontros. Em geral, este modelo de mediação se aproxima dos bons ofícios e está mais associado a mediadores com baixo poder de influência sobre as partes. O segundo tipo de conduta mediadora implica uma maior participação do intermediário na substância das questões a serem tratadas. O mediador-formulador precisa ser capaz de mudar a percepção das partes sobre o conflito e oferecer alternativas criativas para a solução do problema. O terceiro e último modelo de conduta implica um envolvimento direto do mediador não apenas na solução, mas também na própria disputa, e está atrelado à participação de Estados com grande poder de influência sobre as partes. O mediador-manipulador usa o seu poder para trazer as partes para um acordo, tornando-o, de diferentes formas, mais atrativo do que a continuação do conflito.

Raymond Cohen (*apud* Londoño, 2003), ao utilizar uma perspectiva intercultural no estudo da mediação, complementa a categorização acima com três novas condutas. O mediador-intérprete é aquele que ajuda as partes a decodificar culturalmente as mensagens de forma que a comunicação seja inteligível, o mediador-*buffer* protege as partes de uma confrontação não desejada e dolorosa, e o mediador-coordenador ajuda a sincronizar convenções negociais dissonantes e permite que soluções coordenadas surjam em diferentes estágios das negociações.

Outra forma de classificar as condutas do mediador parte de uma classificação da mediação como facilitativa, avaliativa e transformativa. As duas primeiras categorias são muito próximas das duas tipologias concebidas por Zartman e Touval. Já a mediação transformativa pressupõe um trabalho de empoderamento das partes com ampliação cognitiva sobre o conflito e reconhecimento sobre sua responsabilidade quanto à decisão (Ahtissaari e Rintakoski, 2015).

Uma das perguntas orientadoras do presente artigo indaga se os países do Sul Global, também identificados como potências mediadoras emergentes, adotaram a mediação de conflitos como eixo de suas respectivas políticas externas. Depois de uma breve síntese de elementos teóricos fundamentais do estudo da mediação, passamos à análise do envolvimento dos países selecionados em iniciativas recentes.

Oferta e demanda por novos mediadores: experiências do Sul Global com a mediação internacional

África do Sul

A transição democrática que pôs fim ao regime do apartheid no início da década de 1990 conferiu legitimidade à África do Sul para participar de esforços de mediação de conflitos no continente africano. Conforme estudo realizado por Milena Dieckhoff (2014), no período entre 1994 e 1999, a África do Sul esteve envolvida na solução de conflitos em Angola, no Lesoto e no Burundi. De 1999 a 2008, participou de mediações na República Democrática do Congo (RDC), no Burundi, no Sudão, em Comores, no Zimbábue, na Costa do Marfim e no Quênia. Desde 2009, esteve presente na resolução de conflitos em Madagascar, Zimbábue e Líbia e, atualmente, o país contribui com esforços na Etiópia, no Sudão e na RDC, além do envio de tropas para missão de manutenção da paz em Moçambique (África do Sul, 2024a).

A participação da África do Sul na mediação de conflitos no continente africano procura fortalecer mecanismos regionais, em particular no âmbito da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês) (África do Sul, 2024b). De acordo com Deleglise (2023), a experiência de mais de 30 anos da SADC evoluiu de missões *ad hoc* lideradas por chefes de Estado para o envio de missões híbridas, compostas por equipe de apoio profissional. O envolvimento da África do Sul nas iniciativas de mediação da SADC teve início a partir de 1994, ao lado de outros países da região. Ainda que os esforços da SADC sejam coletivos, é possível identificar, em casos como os do Lesoto, da RDC e do Zimbábue, a liderança regional da África do Sul, inclusive por meio da participação de equipe de técnicos e especialistas da chancelaria sul-africana.

O uso da mediação como recurso de política externa pela África do Sul é voltado, sobretudo, para a sua inserção regional e para a concretização de seus objetivos de desenvolvimento e estabilidade do país e do continente, incluindo a manutenção de boas relações com os países vizinhos. Segundo Miti (2012), os dois principais fatores que influenciaram o envolvimento da África do Sul na resolução de conflitos são a percepção de que conflitos impedem o fluxo de investimentos necessários ao desenvolvimento regional e a influência da Convenção para uma África do Sul Democrática (CODESA, na sigla em inglês) como modelo de resolução de conflitos para o continente. O autor avalia que a estratégia de transição política sul-africana – negociações informais,

instalação de uma comissão da verdade, celebração de acordo de paz, nova constituição e eleições – tendeu, em um primeiro momento, a ser replicada nas mediações lideradas pelo país. Como as condições que permitiram o sucesso sul-africano não são idênticas aos conflitos internos vividos por outros estados africanos, especialmente no que toca à interferência de interesses regionais e internacionais e o envolvimento de múltiplos agentes, a mediação levada a cabo pela África do Sul se revelou, na prática, muito mais complexa. De todo modo, a experiência das últimas décadas não parece ter afetado a imagem de mediador natural, atrelada ao *soft power* do país.

Em um cenário geopolítico mais abrangente, a África do Sul se identifica como um país do Sul Global que almeja uma inserção internacional independente, universalista, sem alinhamentos automáticos, contrária a intervenções e sanções unilaterais, aplicadas sem o respaldo do Direito Internacional, e defensora do princípio da não intervenção nos assuntos internos (Sidiropoulos, 2014). Apesar de pouco se envolver diretamente em iniciativas de mediação fora do próprio continente, a África do Sul acredita estar em posição privilegiada para operar como construtora de pontes entre o Norte e o Sul Global (South, 2024). O país participa do Grupo de Amigos da Mediação, criado no âmbito das Nações Unidas, e aderiu ao Grupo de Amigos da Paz, lançado por Brasil e China, para promover uma solução pacífica e negociada para a guerra entre a Rússia e a Ucrânia. O presidente Cyril Ramaphosa integrou, ainda, um grupo de sete líderes africanos que realizou missões de mediação entre Rússia e Ucrânia. Uma das ações mais contundentes da África do Sul nos últimos anos foi a abertura de um caso contra Israel, na Corte Internacional de Justiça, por descumprimento das obrigações constantes da Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio na Faixa de Gaza. De acordo com o presidente do país, a ação foi uma tentativa de mobilizar a mesma solidariedade internacional, que contribuiu para pressionar pelo fim do regime de apartheid na África do Sul, para impedir o genocídio do povo palestino (África do Sul, 2024c).

Turquia

Nas últimas décadas, a Turquia tem participado, assiduamente, de diversos processos de resolução de conflitos internacionais. De acordo com informação do Ministério das Relações Exteriores do país (Turquia, s.d.), os casos incluem tentativas de reconciliação interna no Iraque, Líbano e Quirguistão; o estabelecimento de duas iniciativas de cooperação trilateral, com a participação da Sérvia e da Croácia, para alcançar uma paz duradoura

na Bósnia-Herzegovina; a criação de mecanismo de cooperação trilateral abrangendo Afeganistão e Paquistão; negociações entre Síria e Israel; esforços de resolução pacífica da questão envolvendo o programa nuclear iraniano; apoio às negociações entre Somália e Somalilândia; apoio ao processo de paz no sul das Filipinas; e facilitação do diálogo entre Rússia e Ucrânia.

Segundo Ahmet Davutoglu – ex-ministro das Relações Exteriores da Turquia e um dos grandes responsáveis pelo ativismo da diplomacia turca nesta seara –, além de sua estratégica localização geográfica, o que faz da Turquia o mediador ideal para conflitos em diferentes regiões do globo são as suas capacidades subjetivas, isto é, sua credibilidade, confiabilidade, sensibilidade cultural e expertise técnica. Nas suas palavras:

> Se, por um lado, a Turquia nutre relações duradouras de parceria com o Ocidente, por outro, compartilha afinidade cultural e civilizacional com muitos outros países, fatores que a tornam especialmente apta a atuar como construtora de pontes entre o Ocidente e o Oriente, bem como entre o Norte e o Sul Global (Davutoglu, 2013, p. 90).

A partir de tal concepção sobre o papel nacional do país, os objetivos externos de ter "zero problemas com vizinhos" e projetar-se regional e internacionalmente como mediador confiável estão respaldados em um consenso doméstico que envolve a academia, a sociedade civil, instituições dedicadas à cooperação e assistência humanitária.

Conforme estudo realizado por Milena Dieckhoff (2014) sobre o uso da mediação por países emergentes, a Turquia é bastante atuante na promoção da mediação como forma de solução pacífica de conflitos, sendo um dos países que reforça, em seus discursos e prática diplomática, o uso da mediação como prática de política externa. Ao ressaltar a necessidade de formação de capacidades técnicas e criação de uma visão própria do que seria uma mediação eficaz, a Turquia se apresenta, segundo a autora, como um mediador profissional.

Além da ação consistente em casos concretos, a Turquia tem promovido ativamente a mediação no âmbito das Nações Unidas e em foros regionais. Na ONU, a Turquia lançou, em 2010, com a Finlândia, a iniciativa Mediação para a Paz, dando origem ao Grupo de Amigos da Mediação, que propôs resoluções da Assembleia Geral sobre mediação. De uma delas, surgiram as Diretrizes das Nações Unidas para uma Mediação Eficaz, lançadas pela organização em 2012 (Nações Unidas, 2012). A Turquia também esteve à frente da criação de grupos de promoção da mediação na Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, na sigla em inglês) e na Organização para a Cooperação

Islâmica (OIC, na sigla em inglês), organizou conferências internacionais sobre o tema e criou um programa de capacitação de jovens diplomatas no âmbito da OIC (Turquia, s.d.).

Na visão de Bullent Aras (2012), ex-diretor do Centro de Pesquisas Estratégicas do Ministério de Relações Exteriores da Turquia, é necessário ampliar a multiplicidade de perspectivas sobre a mediação internacional e as experiências de diferentes culturas na solução de conflitos enriquecem a prática da mediação. Neste sentido, Aras considera positivo o maior engajamento de agentes estatais e não estatais em mediações, bem como iniciativas com outros países, como a negociação sobre o programa nuclear iraniano, levada a cabo com o Brasil, em 2010[4], e a criação do Grupo de Amigos da Mediação, para o desenvolvimento do pensamento e da prática da mediação internacional.

Catar

Nas últimas duas décadas, o Catar tem se envolvido em quantidade expressiva de iniciativas de intermediação de conflitos internacionais ou internacionalizados de alto perfil. A adoção de política externa voltada para transformar o Catar em um ator internacional autônomo e independente coincidiu com a assunção do Emir Xeque Hamad bin Khalifa Al-Thani, em 1995, e a inclusão, em 2003, de dispositivo específico sobre solução pacífica de controvérsias na Constituição do país. O assento não permanente no Conselho de Segurança durante o biênio 2006-2007 e a profusão de conflitos regionais no período certamente contribuíram para a formulação do uso da mediação como instrumento da política externa catari (Ulrichsen, 2013) e a sua diferenciação com relação aos tradicionais intermediários regionais, Egito e Arábia Saudita. O engajamento das mais altas autoridades do país, a sua localização estratégica, a ausência de histórico de intervenções na região, a abundância de recursos financeiros e o poder de comunicação amplificado por meio da popularidade da rede de notícias *Al Jazeera* explicam, em parte, as condições gerais que permitiram o maior envolvimento de um pequeno país do Golfo em mediações não apenas nos seus arredores, mas também em outras regiões.

Entre 2006 e 2015, o Catar participou de mediações de conflitos na Palestina, no Líbano, no Sudão, no Iêmen, na Líbia, no Chade e entre Djibouti e Eritreia (Catar, s.d.). A partir de 2011, a atitude mais intervencionista do Catar nos movimentos por democratização, caracterizados como a Primavera Árabe, e seu apoio às organizações islâmicas que ganharam maior influência

4 Para uma visão da Turquia sobre as negociações com o Irã, ver Gurzel (2012).

junto à população no período, geraram insatisfações entre os vizinhos e prejudicaram a imagem do país como mediador regional. A sua aproximação com os Estados Unidos, no entanto, permitiu que o Catar se posicionasse como mediador entre este país e o Taliban na negociação para troca de prisioneiros, em 2014, o que lhe conferiu lastro político para continuar a campanha de consolidação da imagem de mediador confiável de conflitos internacionais (Barakat, 2024; Kamrava, 2011; Usef, 2024). Os norte-americanos mantêm uma base militar no Catar, e a instalação de escritório político do Hamas (2012) e do Taliban (2013) em Doha não foi rechaçada pelos Estados Unidos, que, segundo analistas, teriam apostado no Catar como força moderadora na região (Al-Jaber e Theros, 2024).

Interessante observar que, entre 2017 e 2020, a crise nos países do Golfo, provocada pelo bloqueio imposto ao Catar pela Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Bahrein e Egito exigiu que o próprio país fosse sujeito a uma intermediação realizada por Kuwait, Omã, União Europeia e Estados Unidos. Nesse período, o Catar se aproximou do Irã e da Turquia, aumentando a sua capacidade de comunicação com agentes internacionais relevantes para a solução dos conflitos internacionais de maior visibilidade. Mais recentemente, o Catar mediou conflitos entre Somália e Quênia (2021), no Chade (2022); sediou negociações entre Estados Unidos e Venezuela (2023); participou das negociações para a troca de prisioneiros norte-americanos e iranianos e para a liberação de US$ 5,9 bilhões de ativos iranianos na Coreia do Sul (2023), assim como das negociações para o retorno de 10 crianças ucranianas levadas ilegalmente para a Rússia (2023). Contribuiu, ainda, para a pausa de 6 dias no conflito entre Israel e Hamas, entre 24 e 30 de novembro de 2023, que resultou na troca de reféns e prisioneiros de ambos os lados (Barakat, 2024).

De acordo com o diretor do Instituto Global de Pesquisas Estratégicas do Catar, Sultan Barakat (2024), a principal motivação do país para servir como mediador de conflitos é o interesse pela estabilidade regional e a sua relação com a segurança nacional do país. Dependente da exportação de gás natural e situado em uma das regiões mais conflituosas do mundo, não restaria alternativa para o Catar a não ser a defesa da paz e da estabilidade da região. Ao se envolver na esfera diplomática global, o Catar pretende reduzir o risco de sofrer com o transbordamento de conflitos vizinhos e evitar ser posto de lado por rivais regionais mais poderosos.

Para Mehran Kamrava (2011), as motivações do Catar para atuar em mediações internacionais não diferem das de outros países. A particularidade principal é que o Catar, ao escolher concentrar-se em casos de alto perfil, parece

usar a mediação como uma "diplomacia de nicho"[5], com o objetivo específico de criar uma imagem internacional de mediador experiente e genuinamente interessado na paz e na estabilidade. Os esforços de mediação do Catar são, em geral, tornados públicos de forma calculada durante e depois de terminadas as negociações.

Quanto às modalidades, há consenso entre os pesquisadores de que a mediação catari permanece exclusivamente impulsionada pelo Estado, sendo conduzida pelo Ministério de Relações Exteriores e pelo Escritório Administrativo do Emir. Para Barakat (2024), as técnicas utilizadas são mais diversificadas, havendo exemplos de mera facilitação e acolhimento de reuniões internacionais, bem como participação mais ativa na formulação da agenda e apresentação de propostas. Em termos de procedimentos, há mediações conduzidas exclusivamente na trilha 1 (com tomadores de decisão de alto nível), como nos casos do Iêmen, Líbano e Chade, e exemplos de combinações com a trilha 2 (procedimentos mais informais com envolvimento da sociedade civil), nos casos de Darfur e Afeganistão. O Catar opera como mediador único, mas também em coalizões envolvendo a União Africana, o Conselho do Golfo, a Liga Árabe e países como Egito e Estados Unidos.

A partir de 2016, o Ministério das Relações Exteriores do Catar deu início à profissionalização da sua capacidade mediadora, que inclui a criação de um cargo de enviado especial para contraterrorismo e mediação de conflitos, ao lado de programas de treinamento de jovens diplomatas.

No que toca à aceitação pelas partes e por países interessados no conflito, Kamrava (2011) sublinha o uso de incentivos financeiros como uma característica da mediação do Catar. Os estudos de caso no Líbano e no Sudão revelam que a forma de incentivo mais comum tem sido investimentos em projetos de infraestrutura na reconstrução pós-conflito. A assistência humanitária à Gaza, por meio de bancos israelenses, ao longo de mais de 10 anos, certamente também contribuiu para a aceitação do Catar como mediador por parte de Israel. Outro fator que não pode ser descartado é a aliança estratégica com os Estados Unidos. Enquanto o ativismo do Catar for útil aos interesses norte-americanos na região, a projeção do pequeno país do Golfo como mediador neutro, imparcial e comprometido com a paz e a estabilidade internacionais pode estar garantida. Caso uma alteração nas circunstâncias domésticas nos EUA leve a uma reversão do *status* do Catar como aliado estratégico não

5 O conceito de "diplomacia de nicho" foi desenvolvido por Justin Robertson e diz respeito a estratégias que servem como catalisadores de uma questão internacional particular ou para forjar coalizões internacionais para uma questão particular (*apud* Kamrava, 2011, p. 540).

pertencente à OTAN, a manutenção de tal projeção internacional poderá encontrar dificuldades.

Brasil

A inserção internacional do Brasil é pautada, entre outros elementos, no pacifismo e no respeito ao Direito Internacional. A defesa da paz, a solução pacífica de conflitos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados e a independência nacional são alguns dos princípios constitucionais que regem as relações internacionais do país[6]. O seu legado histórico-diplomático em defesa da solução pacífica de conflitos está diretamente ligado à definição do território nacional, visto que a consolidação das fronteiras brasileiras foi estabelecida por meio de arbitramentos ou negociações diretas com os vizinhos e persiste inalterada até os dias atuais.

O interesse na estabilidade política regional e na manutenção da América Latina como zona de paz, somado ao peso político e diplomático do Brasil na região, contribuem para que o país tenha sido e continue sendo requisitado para participar na mediação de conflitos nos países vizinhos. Como afirmou o ex-ministro Luiz Felipe Lampreia, "não se trata de impor uma presença mediadora constante" (Mello; Lapierre, 2012, p. 284), mas o Brasil está sempre pronto, quando solicitado, a contribuir com esforços de conciliação e moderação no continente, de preferência com outros países e lastreado em mecanismos regionais ou sub-regionais.

Como demonstra o trabalho de pesquisa do Centro de História e Documentação Diplomática da Fundação Alexandre de Gusmão (Braga, 2023; Molossi e Perrone, 2024; Monteiro e Serafim, 2024), a participação do Brasil em iniciativas de mediação ganha expressão e intensidade na Era Vargas. Os exemplos mais contundentes são a "Questão de Letícia" (1932-1935), entre Colômbia e Peru; a Guerra do Chaco (1932-1935), entre Bolívia e Paraguai; e o conflito entre Peru e Equador, que começou em 1942, mas só foi concluído em 1998, a partir de negociações conduzidas por grupo de garantes composto por Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos (Herz e Nogueira, 2002).

A participação brasileira na composição de conflitos entre vizinhos voltou a aumentar entre 2003 e 2011, quando a política externa "ativa e altiva", levada a cabo pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e o seu chanceler Celso Amorim, deu particular importância a projetos de integração regional e a uma inserção internacional baseada no universalismo, na diversificação de parceiros e na criação de estruturas de governança internacionais mais

6 Art. 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 2024b).

democráticas. No período, o Brasil atuou decisivamente, ainda que não sozinho, na resolução de conflitos envolvendo Paraguai, Bolívia, Venezuela, Equador e Colômbia (Amorim, 2022). É preciso recordar, no entanto, que nenhum dos referidos casos configura um conflito armado na definição da UCDP/PRIO, mas, sim, rivalidades entre países, transbordamento de conflitos internos, instabilidade política ou tentativa de interferência de potências externas.

Segundo a avaliação de Amorim (2013), a defesa de posições firmes e o esforço de articulação entre lideranças mundiais nesse período contribuíram para colocar o Brasil na arena global em questões ligadas ao tema da segurança internacional. Iniciativas de política externa visando a uma maior aproximação com o Oriente Médio levaram o Brasil a ser convidado, em 2007, para a Conferência de Anápolis, nos Estados Unidos, que relançou o processo de paz na região, bem como a participar, mais intensamente, em tentativas de estabelecimento de diálogo entre Síria e Israel (Amorim, 2015) e, ao lado da África do Sul e Índia, entre palestinos e israelenses. Em parceria com a Turquia, o Brasil também procurou obter uma solução negociada para as desconfianças em torno do programa nuclear iraniano, que, apesar de concluída, terminou por não ser aceita pelos Estados Unidos. Ainda que não diga respeito à mediação, não se pode deixar de mencionar a coordenação brasileira da missão de estabilização do Haiti (Minustah), entre 2004 e 2017, cujo desenho refletia a visão de *peacebuilding*, com destaque para a promoção do desenvolvimento como vetor para a consolidação da paz.

Em 2023, o Brasil aceitou o convite da Colômbia para participar, como país garante, na Mesa de Diálogos de Paz entre o Governo da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN) (Brasil, 2023a). Apoiou, ainda, os esforços da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e da Comunidade do Caribe (CARICOM) para distender as tensões entre Venezuela e Guiana em torno da região de Essequibo (Brasil, 2023c), sediando reunião de comissão bilateral conjunta de chanceleres (Brasil, 2024c). Além disso, integrou os esforços de diálogo entre governo e oposição na Venezuela, que permitiram a assinatura dos Acordos de Barbados, em 2023, mediados pela Noruega (Brasil, 2023b), e manifestou, ao lado de México e Colômbia, a sua disposição em contribuir para o diálogo e a formulação de soluções institucionais para as controvérsias das eleições venezuelanas (Brasil, 2024d). Com a China, o Brasil lançou, em 23 de maio de 2024, o entendimento comum sobre seis pontos essenciais à solução política para a guerra entre Rússia e Ucrânia (Brasil, 2024a). Em 27 de setembro, à margem da Assembleia Geral da ONU, os dois países copresidiram reunião de alto nível de países do Sul Global sobre a guerra na Ucrânia e lançaram o Grupo de Amigos da Paz, composto

por representantes permanentes junto à ONU, a fim de apoiar esforços globais para uma paz duradoura na região (Brasil, 2024e). A este respeito, o chanceler Mauro Vieira elucida que, mais do que uma proposta, a iniciativa de Brasil e China pode ser caracterizada como um movimento que busca a criação de um espaço de diálogo que inclua todos os lados da disputa. O chanceler atesta, ainda, que o Brasil não pretende exercer liderança em negociações específicas, mas está à disposição para contribuir, caso chamado, com os esforços para pôr fim ao conflito (Soares; Rittner, 2024).

Apesar de ser membro do Grupo de Amigos da Mediação e apoiar o desenvolvimento da mediação e da diplomacia preventiva como recurso indispensável para evitar a escalada de conflitos, o Brasil não tem tido participação atuante nas missões políticas especiais das Nações Unidas com esta finalidade, não sendo identificada a presença de brasileiros como enviados especiais da ONU ou do seu secretário-geral para realização de bons ofícios ou mediação em casos específicos (Pádua, 2024).

As motivações do Brasil para agir como mediador de conflitos internacionais não diferem, em linhas gerais, daquelas de outros países. São elementos centrais a manutenção da América Latina como zona de paz e estabilidade; a relação entre paz, segurança e desenvolvimento; e a projeção do Brasil como ator global com legitimidade para ocupar-se de temas de segurança internacional e participar das estruturas globais de governança. No cerne das motivações, está uma concepção de papel nacional como "mediador integrador"[7], lastreada em uma tradição de pacifismo e engajamento diplomático nos foros internacionais, em histórico de atuação como terceira parte em conflitos regionais e em uma sociedade multiétnica e multicultural, que lhe confere habilidade natural para construir pontes. Nesta concepção, os desafios internos de composição dos interesses nacionais em um país com fortes desigualdades regionais também conferem, ao Brasil, capacidade para intermediar o diálogo entre o Norte e o Sul Global.

Quanto ao estilo de mediação adotado pelo Brasil, a avaliação das experiências recentes revela um modelo tradicional concentrado no desempenho de altas autoridades, bem como uma preferência por mecanismos *ad hoc*, flexíveis e, quase sempre, com a participação de outros países. Os casos da Venezuela, Colômbia, Equador e Peru demonstram particular apreço pelo modelo de grupos de amigos ou mesa de garantes, de alguma maneira relacionados com mecanismos regionais ou acordos específicos, sempre partindo do caráter

7 O conceito de concepção nacional de país foi desenvolvido por J.K. Holsti no artigo "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", publicado em 1970, e é usado por Randa M. Slim no estudo de caso sobre a mediação da Argélia na crise de reféns no Irã (Slim, 2016).

voluntário da mediação e do consentimento das partes para o envolvimento de outros países em esforços de facilitação do diálogo.

Herz e Nogueira (2002), em estudo de caso sobre a mediação do conflito entre Equador e Peru, recordam que o conceito de "garante" é emprestado do direito privado e refere-se à garantia de que um contrato será cumprido. Salientam, ainda, que este modelo deve ser compreendido levando em consideração o contexto regional específico da América Latina, no qual arranjos pontuais de solução de controvérsias podem ser preferíveis a mecanismos de segurança coletivos instituídos no âmbito de organizações regionais.

Já Whitfield (2007), ao analisar a proliferação de grupos de amigos criados no contexto da ONU para auxiliar na solução de conflitos, parte da experiência bem-sucedida em El Salvador, na década de 1990[8], e conclui que esse mecanismo possui o benefício de ampliar a influência de países pequenos ou potências médias sobre as partes em conflito, bem como de compartilhar os riscos diplomáticos e políticos e os custos financeiros de ação direta em procedimentos de mediação. A ex-diretora da Divisão de Política e Mediação da ONU também avalia que os grupos de amigos tendem a ser formados em torno de conflitos com alguma atenção internacional, mas que dão margem para uma intervenção mais proeminente da Organização e do seu secretário-geral. Na sua avaliação, a experiência com os grupos de amigos demonstra baixo grau de eficiência na solução de conflitos violentos, que envolvem interesses estratégicos de grandes potências.

Em termos de técnicas mediadoras, as experiências brasileiras demonstram o uso frequente de facilitação da comunicação, mas, também, no caso de Equador e Peru, de formulação de propostas e de concessão de incentivos por meio de oferta de cooperação humanitária ou técnica. A preocupação com o envolvimento de agentes da sociedade civil aparece nas iniciativas do Brasil, ainda que de forma não institucionalizada.

No que se refere ao desenvolvimento de capacidades, em que pese a reconhecida qualidade do corpo diplomático brasileiro, a realização de capacitação específica para a condução de mediações internacionais tem acontecido apenas em caráter pontual. A estrutura interna do Ministério das Relações Exteriores não conta com unidade específica para a solução de conflitos e são ainda incipientes as iniciativas de cooperação institucional com a academia, redes de mediadores e mediadoras nacionais e *think tanks*, como a Unidade do Sul Global para a Mediação (GSUM), criada pelo Instituto de

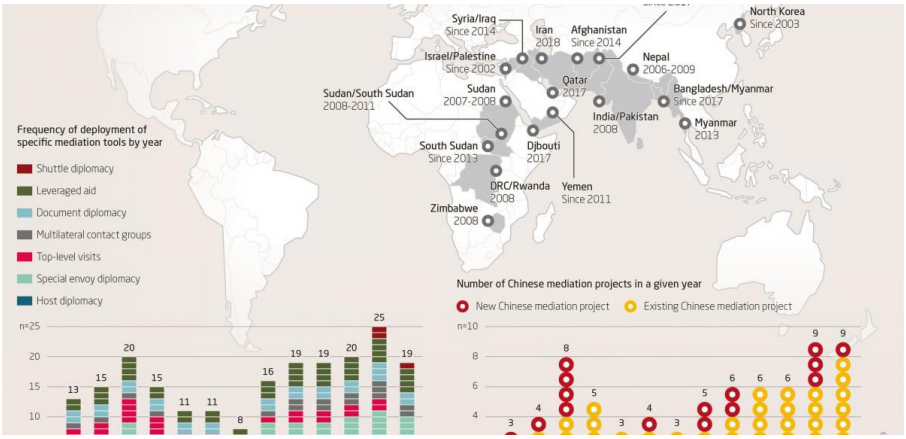
8 Para mais, ver: De Soto, 2016.

Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em parceria com o *BRICS Policy Center*.

China

A China vem aumentando seu perfil na prevenção e na resolução de conflitos internacionais, especialmente depois do lançamento da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês), o principal instrumento de inserção internacional do país voltado para o financiamento de grandes projetos de infraestrutura em países parceiros e para a exportação da sua capacidade produtiva excedente nesta área. Conforme dados do *Mercator Institute for China Studies*, em 2018 (Figura 3), a China estava participando de nove esforços de mediação de conflitos internacionais e, a partir de 2013, maior ênfase foi dada às regiões do Sul da Ásia, Oriente Médio e África Oriental, especialmente relevantes para a BRI (Legarda, 2018).

Figura 3 – Iniciativas da China em mediação de conflitos (2006-2018)



Fonte: Legarda, 2018. Disponível em: <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2018/08/china-conflict-mediation-belt-and-road/>. Acesso em: 12 nov. 2024

De acordo com analistas, as motivações chinesas para um maior engajamento na resolução de conflitos vêm, primeiramente, do contexto doméstico: interesse em manter a estabilidade nos países integrantes da BRI e em melhorar as condições de segurança das empresas e cidadãos chineses nos países parceiros. Também parece fazer parte do cálculo um interesse de projetar imagem de potência global responsável, objetivo declarado do presidente Xi Jinping para 2049.

Chama a atenção a escolha por conflitos de alta visibilidade internacional, como a guerra civil na Síria e o conflito israelo-palestino. Mais recentemente, a China intermediou, aliada aos esforços de Iraque e Omã, o restabelecimento de relações diplomáticas entre Irã e Arábia Saudita (Jash, 2023). Além disso, sediou encontro entre diferentes facções palestinas, que resultou em promessa de unificação e em um chamado para a formação de governo de unidade nacional (esforços anteriores foram feitos por Egito, Catar e Argélia) (Barron, Scobell e Gallagher, 2024).

O interesse da China nos conflitos do Oriente Médio é considerado a partir de cálculos estratégicos e econômicos do país, bem como de uma disputa com os Estados Unidos por espaço de influência na região. No caso da Arábia Saudita, por exemplo, além de estar entre os principais parceiros comerciais da China e ser o maior destino de investimentos externos chineses na região do Golfo Pérsico, o país é o maior fornecedor de petróleo para o gigante asiático. Neste quesito, o Irã é o terceiro fornecedor de petróleo para a China, atrás da Arábia Saudita e da Rússia. A influência chinesa sobre ambos os lados da disputa certamente gerou incentivos para o diálogo, não apenas pelo receio de o fracasso afetar a relação com o importante parceiro, mas também pela promessa de recompensas econômicas e diplomáticas da parte do mediador.

Do ponto de vista da competição geopolítica, as tentativas de mediação da China no Oriente Médio devem ser compreendidas no âmbito da Iniciativa de Segurança Global, lançada pelo governo chinês para projetar uma visão própria sobre temas de segurança internacional. Além disso, ao pautar a sua atuação nos princípios da defesa da soberania, da integridade territorial e da não intervenção em assuntos internos, a China procura se diferenciar do modelo de atuação dos Estados Unidos e de outros países ocidentais na região, percebidos como intervencionistas.

Tal perspectiva apresenta desafios à medida que o engajamento da China aumenta. Na votação de resoluções do Conselho de Segurança sobre a Síria, por exemplo, a mudança de postura da China é atribuída a uma interpretação mais flexível do princípio da não intervenção em assuntos internos, que os chineses vêm chamando de "envolvimento criativo", baseada numa mediação cautelosa, seletiva e construtiva (Marks, 2022).

Outro desafio diz respeito à percepção de que a intermediação chinesa na solução de conflitos procura preservar a estabilidade e a manutenção de governos considerados autoritários. Eventuais dificuldades de inclusão de grupos sociais nos diálogos, de coordenação e de reconhecimento da primazia de iniciativas regionais também são apresentadas como desafios para uma

maior participação da China em esforços de mediação, especialmente no continente africano (Fiala, 2022).

Yun Sun (2024) conclui, porém, que a perspectiva chinesa para a mediação de conflitos internacionais está voltada apenas para atividades de facilitação do diálogo, sem interferência direta na solução a ser encontrada pelas partes. Os procedimentos utilizados são as tradicionais negociações em nível de altos representantes diplomáticos e governamentais, a organização de reuniões e de visitas de alto nível, e a designação e enviados especiais. De acordo com esta corrente, a visão chinesa de que a solução de conflitos tem sempre um elemento de desenvolvimento econômico favorece uma maior intervenção na reconstrução pós-conflito, o que é, internamente, percebido como politicamente útil e economicamente lucrativo.

É possível perceber, também, que, apesar de procurar obter grande destaque para suas participações na resolução de conflitos, a China tem se envolvido em conflitos onde há, em curso, outros mediadores ou iniciativas multilaterais. O lançamento do Grupo de Amigos da Paz, com o Brasil, revela o interesse dos chineses em se projetarem como liderança promotora da paz, da segurança e da estabilidade internacional junto aos países do Sul Global.

Conclusão

A partir da análise das experiências dos países selecionados, é possível concluir que todos eles utilizam a mediação como recurso de política externa, ainda que em diferentes graus de intensidade. O envolvimento da África do Sul, da Turquia e do Catar em iniciativas de mediação de conflitos internacionais é mais frequente, enquanto o da China e do Brasil, mais esporádico. A baixa frequência, no caso do Brasil, pode ser atribuída ao reduzido número de conflitos internacionais ou internacionalizados na América Latina, de acordo com a classificação utilizada pelo UCDP e PRIO. Nos últimos 20 anos, o crescimento da participação desses países em mediações internacionais pode ser associado à chegada ao poder de diferentes personalidades políticas e à ênfase na solução pacífica de conflitos em suas respectivas políticas externas.

As motivações para agirem como mediadores são, em linhas gerais, também semelhantes. Resta claro que, para além da resolução do conflito, o envolvimento em mediações é visto como instrumento para a concretização de interesses nacionais específicos, sejam de ordem securitária, econômica ou política, sejam relacionados a ganhos de prestígio internacional e maior participação nas estruturas internacionais de governança. A correlação entre

paz e desenvolvimento está igualmente presente nas motivações dos países analisados. É interessante notar, ainda, similaridades com relação às narrativas adotadas por cada país para justificar as suas capacidades mediadoras. À exceção da China, os países avaliados se valem de características como a proximidade geográfica dos conflitos; a ausência de histórico de intervenções; a existência de sociedades multiculturais e multiétnicas; e a capacidade de se comunicar com diferentes agentes do espectro político, para justificar sua aptidão como mediadores. A capacidade de construir pontes entre o Norte e o Sul é mencionada por todos e vem associada à legitimidade do pleito dos países do Sul Global por maior inclusão nas instâncias decisórias das estruturas de governança internacional.

É possível concluir, ademais, que há semelhanças e diferenças no modelo de mediação adotado pelos países do Sul Global. A principal semelhança – nesse caso também com os mediadores considerados tradicionais – está no formato estatal, altamente personalizado e concentrado em autoridades políticas de alto nível. Outro ponto comum é a utilização caso a caso (preferencialmente no entorno regional) e com atenção a aspectos legais e ao princípio da não intervenção em assuntos internos. Os países analisados favorecem iniciativas conjuntas de mediação internacional, sendo o Grupo de Amigos da Paz o exemplo mais recente de cooperação e ação coordenada do Sul Global nesta seara.

Entre as principais diferenças, destaca-se o grau de institucionalização dos mecanismos de solução de controvérsias em cada país ou região. A África do Sul, por exemplo, opera especialmente no âmbito de mecanismos regionais e sub-regionais, com o declarado intuito de fortalecer soluções africanas para problemas africanos. Já o Brasil, nas suas experiências mais recentes de mediação, apoia iniciativas de facilitação regionais, mas dá prioridade à formação de mecanismos flexíveis, *ad hoc*, com a participação de outros países amigos, que guardem alguma vinculação com a arquitetura regional existente. A Turquia também age no contexto de mecanismos regionais, mas o Catar e a China parecem se posicionar de forma mais individual, ainda que em parcerias ocasionais com outros países e organizações.

Outra diferença diz respeito ao grau de envolvimento de atores não estatais. África do Sul e Turquia são os países com maiores conexões com academia, institutos de pesquisa, redes de mediadores no nível local e instituições da sociedade civil dedicadas à assistência humanitária. O Brasil, apesar da reconhecida capacidade de articulação social interna e importância conferida ao diálogo intersetorial, não apresenta um padrão institucionalizado de envolvimento de agentes não estatais nos procedimentos de mediação por

ele conduzidos. O Catar possui algumas experiências com a sociedade civil, mas, no caso da China, isso é mais raro. Interessante observar que, apesar de haver nuances, os cinco países analisados demonstram disponibilidade para interagir com todos os diretamente envolvidos no conflito, incluindo grupos armados considerados ilegais ou classificados como terroristas por alguns países.

Em termos de desenvolvimento de capacidades, a Turquia é o país que mais tem se apresentado como mediador profissional, com investimentos sustentados em formação de quadro técnico especializado e no desenvolvimento de um modelo próprio de mediação de conflitos em parceria com universidades, institutos de pesquisa e centros de formação prática. A África do Sul e o Catar também promovem iniciativas regulares de capacitação e formação de corpo técnico especializado. Já no Brasil e na China, o tema da capacitação para mediação de conflitos internacionais não aparece com especial destaque, ainda que para a formação de equipes técnicas de apoio.

Não é possível afirmar se o maior envolvimento de países do Sul Global em mediações de conflitos será uma tendência permanente ou se reflete a conjuntura momentânea de aumento no número de conflitos e agravamento das tensões geopolíticas entre as grandes potências.

De um lado, a manutenção do engajamento depende de questões internas, como o grau de estabilidade política, econômica e social, e a disponibilidade de recursos para investimento sustentado em cooperação técnica e humanitária, em capacitação de corpo técnico e na organização das negociações. Maior engajamento também depende de consenso interno, inclusive junto à opinião pública, quanto aos objetivos de política externa e à importância do uso da mediação como recurso de inserção internacional autônoma e independente. Um envolvimento de longo prazo depende, ainda, de vontade política e do perfil dos chefes de Estado, chanceleres e assessores especiais de segurança, a quem caberá, em última instância, o envolvimento direto nos casos identificados como prioritários.

De outro lado, as condições de participação de países do Sul Global na mediação de conflitos dependem, igualmente, do contexto dos conflitos, assim como de dinâmicas regionais e internacionais, em particular da evolução dos debates sobre a reforma da governança global e das coalizões formadas para alcançar tal objetivo.

As experiências de outros países do Sul Global na mediação de conflitos internacionais reforçam o pleito do Brasil por uma governança internacional mais democrática e sua consistente atuação diplomática nos foros multilaterais. Tais experiências também respaldam as iniciativas brasileiras de participação

na solução de conflitos que tendem a afetar a paz e a segurança internacionais, ainda que sem ambição de exercer papel de proeminência ou liderança.

O distanciamento geográfico dos conflitos de mais alto perfil internacional influencia a percepção externa — e também a opinião pública interna — sobre a legitimidade da participação do Brasil nesses casos. Mesmo não sendo este o único critério determinante para a aceitação dos mediadores, a ação com outros países tende a ser estratégia útil para ampliar as oportunidades de contribuição brasileira em conflitos fora do seu entorno geográfico.

Nesta perspectiva, o Brasil poderá utilizar os diversos mecanismos de concertação de que participa com países do Sul Global, bem como a sua ampla rede de instrumentos de cooperação bilateral, para trocar experiências inter-regionais e capacitar corpo técnico e diplomático para o exercício da mediação. Entram, nesta seara, iniciativas de cooperação entre academias diplomáticas, institutos de pesquisa e redes de mediadores nacionais e regionais. A articulação com outros países também poderá servir à mobilização de recursos para a ampliação da oferta de assistência humanitária e cooperação Sul-Sul e trilateral às partes em conflito no âmbito dos esforços mediadores. O intercâmbio entre países do Sul Global poderá favorecer, ainda, a produção própria de pensamento e prática sobre a mediação internacional, com destaque para particularidades relativas à comunicação intercultural, redefinições de modalidades de ação e considerações sobre outros recursos de poder, que não apenas os de ordem militar e econômica. Especialização em temas como cessar-fogo, liberação de prisioneiros e reféns, análise de conflitos, desenho de processos, estabelecimento e fortalecimento de estruturas de Estado, consultas à sociedade civil, entre outros aspectos, podem ser igualmente interessantes para promover uma visão colaborativa, em vez de competitiva, entre os diversos potenciais mediadores. A esse respeito, salienta-se que a cooperação entre mediadores requer unidade de propósito e disposição para investir capital político e financeiro na consolidação da paz (*peacemaking*). Exige, ainda, para ser eficaz, o estabelecimento de estratégia com clara divisão de tarefas, inclusive sobre a liderança do processo e a construção de confiança junto às partes em conflito (Lanz e Gasser, 2013).

As experiências analisadas confirmam que a legitimidade da ação dos países do Sul Global na mediação de conflitos internacionais está diretamente relacionada ao seu desempenho no contexto regional. Neste âmbito, a construção de confiança entre vizinhos numa região com baixo índice de conflitos internacionais, mas com tensões latentes, deverá ser um objetivo permanente da política externa brasileira. Em um quadro de crescentes polarizações políticas e transformações na natureza dos conflitos, a capacidade de manter a América Latina como zona de paz e estabilidade determinará,

em grande medida, o papel do Brasil no uso da diplomacia preventiva e da mediação como instrumento de solução pacífica de conflitos internacionais.

Referências bibliográficas

ÁFRICA DO SUL. Department of International Relations and Cooperation. *Discurso do Ministro das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Ronald Lomola, no Debate Geral de Alto Nível no Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o tema "Manutenção da Paz e Segurança Internacional"*, 25 set. 2024a. Disponível em: <https://dirco.gov.za/statement-by-minister-ronald-lamola-at-the-united-nations-security-council-high-level-open-debate-under-the-agenda-item-maintenance-of-international-peace-and-security-leadership-for-peace-united-i/>. Acesso em: 6 nov. 2024.

ÁFRICA DO SUL. Department of International Relations and Cooperation. *Discurso do Ministro das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Ronald Lomola, no Instituto de Relações Internacionais da África do Sul, Cidade do Cabo*, 11 jul. 2024b. Disponível em: <https://dirco.gov.za/address-by-the-minister-of-international-relations-and-cooperation-mr-ronald-lamola-mp-symposium-with-south-african-institute-of-international-affairs-on-south-africas-foreign-policy-hel/>. Acesso em: 6 nov. 2024.

ÁFRICA DO SUL. Department of International Relations and Cooperation. *South Africa Delivers Evidence of Israel Genocide to ICJ*, 28 out. 2024c. Disponível em: <https://dirco.gov.za/south-africa-delivers-evidence-of-israel-genocide-to-icj/>. Acesso em: 6 nov. 2024.

AGUIRRE, Mariano; BUSTELO, Mabel. O Sul Global e a mediação entre Israel e Palestina: o conflito precisa de um novo paradigma e da renovação de terceiros. *CEBRI-Revista,* n. 10, abr./jun. 2024, p. 144-164.

AHTISAARI, Martti; RINTAKOSKI, Kristina. Mediation. In: COOPER, A.; HEINE, J; THAKUR, R (ed.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 337-351.

AL-JABER, Khalid; THEROS, Patrick. The Importance of Diplomacy: How Qatari Mediation is Impacting Gaza. *Middle East Council on Global Affairs*, Catar, jun. 2024. Disponível em: <https://mecouncil.org/blog_posts/the-importance-of-diplomacy-how-qatari-mediation-is-impacting-gaza/>. Acesso em: 4 nov. 2024.

AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha:* memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

AMORIM, Celso. *Laços de Confiança:* o Brasil na América do Sul. São Paulo: Benvirá, 2022.

ARAS, Büllent. Turkey's Mediation and Friends of Mediation Initiative. *Turkey Policy Brief Series,* n. 6, 2012. Disponível em: <https://tepav.s3.eu-west-1.amazonaws.com/upload/files/1353933780-1.Turkeys_Mediation_and_Friends_of_Mediation_Initiative.pdf>. Acesso em: 30 out. 2024.

BADANJAK, Sanja; PETER, Mateja. Diversification and Congestion in International Peacemaking: What Data Says. *Accord*, n. 30, fev. 2024. Disponível em: <https://www.c-r.org/accord/still-time-to-talk>. Acesso em: 14 out. 2024.

BARAKAT, Sultan. Qatar's Mediation – Motivations, Acceptance and Modalities. *Accord*, n. 30, fev. 2024. Disponível em: <https://www.c-r.org/accord/still-time-to-talk>. Acesso em: 14 out. 2024.

BARRON, Robert; SCOBELL, Andrew; GALLAGHER, Adam. Palestinian Factions Pledge Unity: Another Diplomatic Win for China? *United States Institute of Peace*, jul. 2024. Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2024/07/palestinian-factions-pledge-unity-another-diplomatic-win-china>. Acesso em: 14 out. 2024.

BEARDSLEY, Kyle. Using the Right Tool for the Job: Mediator Leverage and Conflict Resolution. *Journal of Law & International Affairs,* n. 1, p. 57-65, 2013. Disponível em: <https://elibrary.law.psu.edu/jlia/vol2/iss1/8/>. Acesso em: 14 out. 2024.

BERCOVITCH, Jacob. A mediação em conflitos internacionais – panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação Internacional.* Rio de Janeiro: Vozes, PUC-Rio, 2016. p. 26-56.

BRAGA, Pablo Saturnino. A mediação brasileira na questão de Letícia. *Cadernos do CHDD,* ano 22, n. 42, 2023, p. 321-475. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1256>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa n. 47 de 2023*. Brasília [06 fev. 2023a]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-brasil-como-pais-garante-na-mesa-de-dialogos-de-paz-entre-o-governo-colombiano-e-o-eln>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa n. 480 de 2023*. Brasília [21 out. 2023b]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordos-de-barbados-sobre-o-dialogo-politico-na-venezuela>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa n. 627 de 2023*. Brasília [29 dez. 2023c]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-entre-Guiana-Venezuela>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Brasil e China apresentam proposta conjunta para negociações de paz com participação de Rússia e Ucrânia*. Brasília [23 mai. 2024a]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/05/brasil-e-china-apresentam-proposta-conjunta-para-negociacoes-de-paz-com-participacao-de-russia-e-ucrania>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília [2024b]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa n. 31 de 2024*. Brasília [23 jan. 2024c]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/reuniao-de-comissao-conjunta-guiana-2013-venezuela-em-brasilia>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa n. 347 de 2024*. Brasília [01 ago. 2024d]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/eleicoes-presidenciais-da-republica-bolivariana-da-venezuela-2014-comunicado-conjunto-brasil-colombia-e-mexico>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa n. 454 de 2024*. Brasília [28 set. 2024e]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/criacao-do-201cgrupo-de-amigos-da-paz201d-durante-reuniao-de-alto-nivel-de-paises-do-sul-global-sobre-o-conflito-na-ucrania>. Acesso em: 29 out. 2024.

BREWER, Cecily. More States are Vying to Mediate Conflict – What Does it Mean for Global Peace? *United States Institute for Peace,* out. 2024. Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2024/10/more-states-are-vying-mediate-conflict-what-does-it-mean-global-peace>. Acesso em: 14 out. 2024.

BUARQUE, Daniel; RIBEIRO, Miguel. Status and Brazil's Role as a Peace Mediator – Lessons of the Foreign Perceptions of the Failed Tehran Deal. *Revista Brasileira de Política Internacional,* n. 1, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202300114>. Acesso em: 26 out. 2024.

CARNEVALE, Peter; CHOI, Dong-Won. Culture in the Mediation of International Disputes. *International Journal of Psychology,* n. 2, p. 105-110, 2000. Disponível em: <https://www.nottingham.ac.uk/research/groups/ctccs/projects/translating-cultures/documents/journals/culture-in-the-mediation-of-international-disputes.pdf>. Acesso em: 26 out. 2024.

CATAR. Ministério das Relações Exteriores. *Mediação*. s.d. Disponível em: <https://mofa.gov.qa/en/foreign-policy/mediation/mediation>. Acesso em 12 nov. 2024.

DAVIES, Shawn; ENGSTRÖM, Garoun; PETTERSSON, Therése; ÖBERG, Magnus. Organized Violence 1989–2023, and the Prevalence of Organized Crime Groups. *Journal of Peace Research,* n. 4, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/002234332412629>. Acesso em: 12 nov. 2024.

DAVUTOGLU, Ahmet. Turkey's Mediation: Critical Reflections from the Field. *Middle East Policy,* n. 1, 2013. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/documents/turkeys-mediation-critical-reflections-field>. Acesso em: 10 nov. 2024.

DE SOTO, Alvaro. Pondo fim ao conflito violento em El Salvador. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação internacional*. Rio de Janeiro: Vozes, PUC-Rio, 2016, p. 247-285.

DELEGLISE, Dimpho. Conflict Mediation in Southern Africa and the Evolution of Institutionalised Mediation Support. In: NGUBANE, S.; PRAH, A. (ed.). Africa Dialogue: Monograph Series, n. 1. 2023. *Accord*, 2023, p. 39-60. Disponível em: <https://www.accord.org.za/publication/mediating-peace-in-africa-a-study-on-the-role-of-mediation-support-units/>. Acesso em: 28 out. 2024.

DIECKHOFF, Milena. International Mediation: A Specific Diplomatic Tool for Emerging Countries? *European Review of International Studies,* n. 2, p. 107-124, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26593338?read-now=1&seq=1>. Acesso em: 28 out. 2024.

EMIRADOS ÁRABES UNIDOS. Ministério das Relações Exteriores. *190 captives released following ninth UAE mediation between Russia and Ukraine,* 18 out. 2024. Disponível em: <https://www.mofa.gov.ae/en/mediahub/news/2024/10/18/18-11-2024-uae-ukraine>. Acesso em: 10 de nov. de 2024.

ERDOGAN: Black Sea Grain Deal Result of Türkiye's Mediation. *TRTWorld,* 2022. Disponível em: <https://www.trtworld.com/turkey/erdogan-black-sea-grain-deal-result-of-t%C3%BCrkiye-s-mediation-63879>. Acesso em: 10 nov. 2024.

ERO, Comfort. The Trouble With "the Global South": What the West Gets Wrong About the Rest. *Foreign Affairs,* abr. 2024. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/world/trouble-global-south>. Acesso em: 10 out. 2024.

FIALA, Lukas. Will China Bring Stability to the Horn of Africa? *London School of Economics and Political Science,* jun. 2022. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/cff/2022/06/17/will-china-bring-stability-to-the-horn-of-africa/>. Acesso em: 26 out. 2024.

GURZEL, Aylin. Turkey's Role in Defusing the Iranian Nuclear Issue. *The Washington Quartely,* n. 3, p. 141-152, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2012.706576>. Acesso em: 27 set. 2024.

HASPESLAGH, Sophie. The Mediation Dilema of (Not) Talking to Terrorists. *Swiss Political Science Review,* n. 4, p. 506-526, 2021.

HERZ, Mônica; NOGUEIRA, J. P. *Peru vs Ecuador:* Peacemaking Amid Rivalry. Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers, 2002.

ISRAEL and Hamas to Start Four-day Truce on Friday. Qatar mediators. *Reuters*, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/middle-east/no-gaza-hostage-release-will-start-before-friday-says-israel-2023-11-23/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

JASH, Amrita. Saudi-Iran Deal: A Test Case of China's Role as an International Mediator. *Georgetown Journal of International Affairs,* jun. 2023. Disponível em: <https://gjia.georgetown.edu/2023/06/23/saudi-iran-deal-a-test-case-of-chinas-role-as-an-international-mediator/>. Acesso em: 27 set. 2024.

KAMRAVA, Mehran. Mediation and Qatari Foreign Policy. *Middle East Journal,* n. 4, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41342739>. Acesso em: 26 out. 2024.

KLEIBOER, Marieke. Understanding Success and Failure of International Mediation, *Journal of Conflict Resolution,* n. 2, p. 360-389, 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/174357>. Acesso em: 26 out. 2024.

KLEIBOER, Marieke. A mediação feita por grandes potências - usando a influência para promover a paz? In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação Internacional.* Rio de Janeiro: Vozes, PUC-Rio, 2016. p. 134-151.

LANZ, David; GASSER, Rachel. A Crowded Field: Competition and Coordination in International Peace Mediation. Centre for Mediation in Africa. *Mediation Argument,* n. 2, feb. 2013. Dispoível em: <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/21679/Lanz_Crowded%282013%29.pdf?sequence=1%26isAllowed=y>. Acesso em: 27 jan. 2025.

LEGARDA, Helena. China As a Conflict Mediator: Maintaining Stability Along the Belt and Road. *International Institute for Strategic Studies,* 2018. Disponível em: <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2018/08/china-conflict-mediation-belt-and-road/>. Acesso em: 26 out. 2024.

LONDOÑO, Maria Carmelina Lázaro. The Effectiveness of International Mediation – the Current Debate. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional,* n. 2, p. 319-341, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/824/82400210.pdf>. Acesso em: 26 out. 2024.

LUNDGREN, Magnus; SVENSSON, Isak. The Surprising Decline of International Mediation in Armed Conflicts. *Research and Politics,* abr.-jun., p. 1-7, 2020.

MARKS, Jesse. China's Evolving Conflict Mediation in the Middle East. *Middle East Institute,* mar. 2022. Disponível em: <https://www.mei.edu/publications/chinas-evolving-conflict-mediation-middle-east>. Acesso em: 26 out. 2024.

MARTIN, Harriet. *Power in mediation:* does size matter? Oslo forum, 2007. Disponível em: <https://hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/08/94Powerin mediation-doessizematter-June-2007.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.

MEDIATORS Meet in Cairo in Effort to Resolve Gaps on Gaza Truce Proposal. *Reuters,* 22 ago. 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/middle-east/mediators-meet-cairo-effort-resolve-gaps-gaza-truce-proposal-2024-08-22/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MELLO, Valérie de Campos; LAPIERRE, Sébastien. A diplomacia para a paz na ONU: mediação, resolução de conflitos e o papel do Brasil. In: BRIGADAO, Clóvis. FERNANDES, Fernanda (org.). *Diplomacia Brasileira para a Paz*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 273-288.

MITI, Katabaro. South Africa and Conflict Resolution in Africa: From Mandela to Zuma. *South Africa Peace and Security Studies,* n. 1, p. 26 a 42, 2012. Disponível em: <https://www.saccps.org/pdf/1-1/SAPSS%201(1)%20Miti.pdf>. Acesso em: 26 out. 2024.

MOLOSSI, Ana Carolina Amin; PERRONE, Nathalia Sena Sassone. Guerra do Chaco: Mediações Para o Fim das Hostilidades (jul. 1933-jun. 1935). *Cadernos do CHDD,* ano 23, n. 44, 2024, p. 401-411. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1287>. Acesso em: 26 out. 2024.

MONTEIRO, Millena; SERAFIM, Sabrina. O Caminho Tortuoso Para a Paz: a Mediação Brasileira na Guerra do Chaco (1931 - jul 1933). *Cadernos do CHDD,* ano 22, n. 43, 2024, p. 233-595. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1275>. Acesso em: 26 de out. de 2024.

MURITHI, Tim. Order of Oppression: Africa's Quest for a New International System. *Foreign Affairs,* abr. 2023. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/africa/global-south-un-order-oppression>. Acesso em: 26 out. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Secretaria-Geral. *Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz*. Nova York, 2012. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2022/09/guidanceeffectivemediationundpa2012ptjun2015correction0.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. A/74/786. Relatório do secretário-geral. State *of global peace and security in line with the central mandates contained in the Charter of the United Nations,* 2019. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/090/01/pdf/n2009001.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. A/77/CRP.1/Add.8. Nossa agenda comum. *Resumo político 9: uma nova agenda para a paz,* 2023. Disponível em: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/190/29/pdf/n2319029.pdf. Acesso em: 27 out. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. A/RES/79/1. *Pacto para o futuro,* 2024. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/22/pdf/n2427222.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

NOSSEL, Suzanne. How America Can Win Over the Global South. It's Time to Expand the Security Council. *Foreign Affairs,* jul. 2023. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-america-can-win-over-global-south>. Acesso em: 26 out. 2024.

ONE Year After Saudi-Iranian Reconciliation, China's Dedication to Peace Still Resonates in Middle East. *Xinhua,* 10 mar. 2024. Disponível em: <https://english.news.cn/20240310/e27bf656346544cdbf3e8b00bdc6c3be/c.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

PÁDUA, Thiago Poggio. *As missões políticas especiais das Nações Unidas:* evolução e relevância para o Brasil. Brasília: FUNAG, 2024.

PAÍSES do IBAS defendem Jerusalém Oriental para Estado palestino. *G1,* 15 abr. 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/04/paises-do-ibas-defendem-jerusalem-oriental-para-estado-palestino.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

PALIK, Júlia; RUSTAD, Siri Aas; METHI, Fredrik. Conflict Trends: a Global Overview, 1946-2019. *PRIO Paper,* 2020. Disponível em: <https://www.prio.org/publications/12442>. Acesso em: 04 nov. 2024.

PA-X Tracker: Peace and Transition Process Tracker. Disponível em: <https://peacerep.org/pa-x-tracker/>. Acesso em: 27 de out. de 2024.

SHIDORE, Sarang. The Return of the Global South: Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power. *Foreign Affairs,* 31 ago. 2023.

Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power>. Acesso em: 04 nov. 2024.

SHIDORE, Sarang. What Does the Global South Want? *IPS Journal,* 26 ago. 2024. Disponível em: <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/what-does-the-global-south-want-7733/>. Acesso em: 10 out. 2024.

SIDIROPULOS, Elisabeth. South Africa's Response to the Ukrainian Crisis. Norwegian Peacebulding Resource Centre. *Policy Brief,* jun. 2014. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/181295/1d676013a28a2c93f0abf4a5dfc4567b.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

SLIM, Randa M. A mediação por estados pequenos nas relações internacionais - o caso da mediação argelina na crise de reféns do Irã. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação Internacional*. Rio de Janeiro: Vozes, PUC-Rio, 2016. p. 152-178.

SOARES, Jussara; RITTNER, Daniel. À CNN, chanceler diz que Brasil não romperá com Venezuela e defende "grupo de amigos". *CNN Brasil,* Brasília, 13 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/a-cnn-chanceler-diz-que-brasil-nao-rompera-com-venezuela-e-defende-grupo-de-amigos/>. Acesso em: 27 out. 2024.

SOUTH Africa's Position in a Changing Global Order. *ACCORD,* África do Sul, 28 maio 2024. Disponível em: <https://www.accord.org.za/analysis/south-africas-position-in-a-changing-global-order/>. Acesso em: 29 out. 2024.

SPEKTOR, Matias. In Defense of the Fence Sitters: What the West Gets Wrong About Hedging. *Foreign Affairs,* abr. 2023. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/world/global-south-defense-fence-sitters>. Acesso em: 10 out. 2024.

SUN, Yun. China Steps into Conflict Mediation. *Accord,* n. 30, fev. 2024. Disponível em: <https://www.c-r.org/accord/still-time-talk/china-steps-conflict-mediation>. Acesso em: 14 out. 2024.

TOUVAL, Saadia. Mediation and Foreign Policy. International Studies Review, n. 4, p. 91-95, dez. 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3186396?searchText=&searchUri=&ab_segments=&searchKey=&refreqid=fastly-default%3Ae94fe5e86e95db04a11b82a1b9979670&seq=1>. Acesso em: 28 out. 2024.

TOUVAL, Saadia. Dilemas éticos da mediação internacional. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Org.). *Mediação Internacional*. Rio de Janeiro: Vozes, PUC-Rio, 2016. p. 450-460.

TURQUIA. Ministério das Relações Exteriores. *Papel da mediação na política externa*. s.d. Disponível em: <https://www.mfa.gov.tr/resolution-of-conflicts-and-mediation.en.mfa>. Acesso em: 29 out. 2024.

ULRICHSEN, Kristian. Qatar's Mediation Initiatives. Norwegian Peacebulding Resource Centre. *Policy Brief,* fev. 2013. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/160109/da1df25567ebd34af26d634892934b03.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2024.

USEF, Anshad. Qatar's Role as a Mediator in the Middle East. *Young Diplomat Review,* 22 fev. 2022. Disponível em: <https://www.youngdiplomat.org/post/qatar-s-role-as-a-mediator-in-the-middle-east>. Acesso em: 30 out. 2024.

WHITFIELD, Teresa. *Friends indeed?* The United Nations Groups of Friends and the Resolution of Conflicts. Washington, DC: United States Institute for Peace Press, 2007.

WHITFIELD, Teresa. Mediation Alongside the Hell of War: The Black Sea Grain Deal. *Accord,* n. 30, fev. 2024. Disponível em: <https://www.c-r.org/accord/still-time-to-talk>. Acesso em: 14 out. 2024.

ZARTMAN, I. William; TOUVAL, Saadia. International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics. *Journal of Social Issues,* n. 2. p. 27-45, 1985. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1985.tb00853.x>. Acesso em: 14 out. 2024.

ZARTMAN, I. William; TOUVAL, Saadia. International Mediation in the Post-Cold War Era. In: CROCKER, C.; HAMPSON, F.; AALL, P. (ed.). *Turbulent Peace*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2007.

ZARTMAN, William. The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments. *The Global Review of Ethnopolitics,* n. 1, p. 8-18, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14718800108405087>. Acesso em: 6 nov. 2024.

ZARTMAN, William. Amadurecimento do conflito – para além do impasse mutuamente insustentável. *In*: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação Internacional*. Rio de Janeiro: Vozes, PUC-Rio, 2016. p. 75-105.

ALIANÇA GLOBAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS: JANELA DE OPORTUNIDADE PARA A PROMOÇÃO INTERNACIONAL DA BIOENERGIA BRASILEIRA

Bruno Matelli[1]

Resumo

O objetivo deste artigo é, em primeiro lugar, demonstrar a importância da bioenergia para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do Brasil e, em segundo lugar, propor a instrumentalização da participação brasileira na recém-criada Aliança Global de Biocombustíveis para o fim da promoção da bioenergia na esfera internacional. Argumenta-se que o Brasil é um dos países mais avançados do mundo em termos de transição energética, graças a um histórico de políticas públicas que priorizaram o desenvolvimento da bioenergia, e que esta é essencial para a transição energética global, embora haja grande resistência de outros países, especialmente desenvolvidos, em adotá-la. A diplomacia pátria, assim, necessita de aliados para promover a bioenergia internacionalmente. Tais aliados poderão ser arregimentados por meio da Aliança Global de Biocombustíveis, que poderá ser instrumentalizada para angariar capital diplomático e financeiro às iniciativas brasileiras para a matéria.

Palavras-chave: Biocombustíveis; Bioenergia; Diplomacia energética; Aliança Global de Biocombustíveis.

1 Diplomata de carreira (terceiro-secretário). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Experiência como Diretor Associado responsável pelos setores de agronegócio, bioenergia, metais e mineração da S&P Global Ratings (Standard and Poor's).

Histórico normativo brasileiro

Os biocombustíveis têm relevância histórica na matriz energética brasileira. Em 1931, o governo provisório editou o Decreto n. 19.717, que exigia o percentual mínimo de 5% de adição de etanol anidro[2] à gasolina. Seu objetivo era reduzir as importações de combustíveis, em meio à Crise de 1929, aproveitando a capacidade instalada da indústria sucroalcooleira nacional. Em 1975, o governo militar editou o Decreto n. 76.593, que lançou o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), com o objetivo de fomentar a expansão da produção de etanol, por meio de concessão de crédito subsidiado e garantia de preços aos produtores, em meio ao Primeiro Choque do Petróleo. Em 1979, pelo Decreto n. 83.700, o Proálcool foi reformulado para também incentivar a produção de veículos movidos a etanol hidratado[3], mediante reduções de impostos, em meio ao Segundo Choque do Petróleo. O fim do Proálcool e a liberalização do mercado levaram a uma estagnação do setor entre o final dos anos 1980 e o começo dos anos 2000. Em 2003, o advento da tecnologia *flexfuel* em veículos leves permitiu nova expansão da demanda por etanol, impulsionando investimentos na indústria sucroalcooleira. Em 2014, o governo editou a Lei n. 13.033, que exige um percentual entre 18% e 27,5% de adição de etanol à gasolina. Desde 2015, vigora o percentual de 27%, cuja definição é de responsabilidade do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). A produção de etanol, assim, passou de 16,9 bilhões de litros, na safra 2005/2006, para 35,6 bilhões de litros, na safra 2023/2024 (CONAB, 2024), perfazendo quase 40% do consumo de combustíveis da frota leve brasileira (ANP, 2024), composta por cerca de 85% de veículos *flexfuel*.

O biodiesel, contudo, passou a ter relevância na matriz energética brasileira somente no século XXI. Em 2004, foi criado o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), e, em 2005, foi editada a Lei 11.097, que definiu o percentual mínimo de 2% de adição de biodiesel ao diesel, com obrigação de incrementos posteriores. Após avanços e recuos, a Resolução n. 8 do CNPE, de 2023, definiu o percentual de adição em 14%, a partir de abril de 2024, devendo chegar a 15%, a partir de abril de 2025. A produção de biodiesel, assim, saiu de perto de zero, em 2005, para um recorde de quase 7,5 bilhões de litros em 2023 (ANP, 2024).

2 Etanol com grande índice de pureza (99,6% de graduação alcoólica), é misturado à gasolina.

3 Etanol com maior teor de água (entre 95,1% e 96,0% de graduação alcoólica), abastece diretamente os veículos.

Nos últimos anos, políticas inovadoras para a bioenergia foram criadas no País. A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), instituída pela Lei 13.576, de 2017, tem como objetivo a descarbonização da matriz energética brasileira, por meio do estímulo à produção e ao uso de biocombustíveis. Pela política, os produtores de biocombustíveis poderão emitir Créditos de Descarbonização (CBIOs), que representam uma tonelada de CO_2 que deixou de ser emitida, de acordo com a diferença entre a intensidade de carbono do combustível fóssil e do biocombustível substituto. Por um lado, quanto maior a produção de biocombustíveis e menor sua intensidade de carbono[4], maior a oferta de CBIOs, papéis comercializados em bolsa. Por outro, a demanda é dada pela meta anual de descarbonização da matriz de combustíveis, definida pelo CNPE, que é dividida entre as distribuidoras, obrigadas a adquirir e aposentar CBIOs de acordo com sua participação de mercado em combustíveis fósseis.

Adicionalmente, a Lei 14.993, denominada "Combustível do Futuro" e sancionada em outubro de 2024, prevê que o percentual de adição do etanol à gasolina, definido pelo CNPE, poderá atingir de 22% a 35%, e que o percentual de adição de biodiesel ao diesel aumentará 1 ponto percentual ao ano, até atingir 20%, em 2030, cabendo ao CNPE, após 2031, decidir por alterações do percentual, que deverá ficar entre 13% e 25%. A Lei também: integra o RenovaBio; o Programa Mobilidade Verde e Inovação (Programa Mover)[5]; o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBEV) e o Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve); institui o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV); o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV) e o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano, por fim, dispõe sobre a regulamentação e a fiscalização das atividades de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono e de produção e comercialização dos combustíveis sintéticos.

A integração do RenovaBio, do Mover, do PBEV e do Proconve tem o objetivo de promover a mobilidade sustentável de baixo carbono. Os três primeiros adotarão a metodologia de análise de ciclo de vida para a contabilidade

4 Calculada por uma nota de eficiência energético-industrial, medida pela ferramenta "RenovaCalc".

5 Sancionado em 27 de junho de 2024, o programa, substituto do Rota 2030, estimula investimentos em novas rotas tecnológicas e aumenta as exigências de descarbonização da frota brasileira, incluindo carros de passeio, ônibus e caminhões. Entre as principais novidades, está a medição das emissões de carbono "do poço à roda", que considera todo o ciclo da fonte de energia utilizada. Posteriormente, o programa prevê uma medição ainda mais ampla, "do berço ao túmulo", que abrange a pegada de carbono de todos os componentes e de todas as etapas de produção, uso e descarte do veículo.

de emissões de carbono, empregando os conceitos "do poço à roda"[6] (até 31 de dezembro de 2031) e "do berço ao túmulo"[7] (após 1º de janeiro de 2032). Isso representa um importante marco, pois a adoção de ciclos de vida mais abrangentes para a medição de emissões de gases de efeito stufa (GEE), em oposição ao mais difundido ciclo "do tanque à roda"[8], captura de maneira mais fidedigna a realidade. Isso beneficia alternativas como a bioenergia, em detrimento à eletrificação pura, e se coaduna com os esforços de criação de um padrão global mutuamente reconhecido, interoperável, transparente, comparável e verificável de contabilidade de carbono, como reconhecido na Declaração da Reunião Ministerial de Transições Energéticas do G20, ocorrida em Foz do Iguaçu, em 4 de outubro de 2024.

Dentre as iniciativas acima, vale ressaltar o ProBioQAV, que tem como objetivo incentivar a pesquisa, a produção, a comercialização e o uso, na matriz energética brasileira, do combustível sustentável de aviação (SAF, em inglês). Os operadores aéreos brasileiros ficarão obrigados a reduzir suas emissões de GEE em 1%, a partir de 1º de janeiro de 2027, com crescimento gradual até atingir 10%, a partir de 1º de janeiro de 2037. A redução será calculada pela diferença entre as emissões hipotéticas, caso o operador tivesse utilizado somente combustíveis fósseis, e suas emissões reais. As metas de redução estão atreladas aos compromissos assumidos pelas empresas de aviação com o Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA), programa da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) para a redução de GEE provenientes da aviação internacional, que também se iniciam em 2027.

Outra das iniciativas que vale ressaltar é o PNDV, que tem como objetivo incentivar a pesquisa, a produção, a comercialização e o uso energético do diesel verde (HVO, em inglês) na matriz energética brasileira. O HVO é um hidrocarboneto puro, embora seja fabricado com óleos vegetais. De acordo com o PNDV, o CNPE estabelecerá a participação volumétrica de HVO com relação ao diesel fóssil, de forma agregada no país, limitada a 3%, enquanto a Agência Nacional do Petróleo (ANP) definirá o mandato de mistura de HVO no diesel fóssil para atingir a participação indicada pelo CNPE. Isso dependerá

6 O conceito "do poço à roda" considera as emissões de gases de efeito estufa (GEE) oriundas dos processos de cultivo e extração de recursos e da produção dos combustíveis líquidos ou gasosos ou da energia elétrica, sua distribuição e utilização em veículos.

7 O conceito "do berço ao túmulo" considera as emissões de GEE incorporadas no ciclo do poço à roda, acrescidas daquelas geradas na extração de matérias-primas, na fabricação de autopeças, na montagem e no descarte dos veículos.

8 O conceito "do tanque à roda" considera somente as emissões provenientes do uso dos veículos.

da oferta de HVO no país, bem como da disponibilidade de matérias-primas e do impacto da mistura no preço do diesel ao consumidor final.

Bioenergia e a matriz energética brasileira

Atualmente, os biocombustíveis têm peso significativo na matriz energética brasileira. Em 2023, a biomassa de cana-de-açúcar[9] forneceu 16,9% da oferta interna de energia (OIE) brasileira, enquanto o biodiesel forneceu 2%. A biomassa de cana-de-açúcar, assim, é a segunda maior fonte de OIE, atrás apenas do petróleo e derivados (35,1%), e à frente de outras fontes, como hidráulica (12,1%) e gás natural (9,6%). Mesmo com o grande crescimento dos últimos anos, a energia eólica e a solar representam apenas 2,6% e 1,7% da OIE, respectivamente (EPE, 2024).

Quanto à área, o Brasil possuía cerca de 9,6 milhões de hectares dedicados à cana-de-açúcar na safra 2023/2024, pouco menos da metade da área total de cana-de-açúcar do mundo (CONAB, 2024). O Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas (PNCPD), em 2023, que prevê a recuperação e conversão de até 40 milhões de hectares de pastagens de baixa produtividade em áreas agricultáveis em dez anos. Isso poderia abrir espaço para que a área total de cana-de-açúcar no Brasil fosse duplicada para quase 20 milhões de hectares, com pouca competição com outras culturas, para as quais sobrariam ainda 30 milhões de hectares.

Quanto à produtividade, esta atingiu uma média de 85,6 toneladas de cana-de-açúcar por hectare na safra 2023/2024, a maior desde, pelo menos, a safra 2005/2006 (CONAB, 2024). Embora a produtividade houvesse estado estagnada desde 2010, principalmente por conta da queda dos investimentos em renovação dos canaviais[10] e da mecanização da colheita na região Centro-Sul[11], há uma tendência de aumento para o médio e o longo prazos. Novas tecnologias[12] podem dobrar a produtividade média da cana nos próximos 15 a 20 anos (Revista Cultivar, 2024). Ademais, a tecnologia do etanol de segunda

9 Inclui o etanol e a cogeração de eletricidade por térmicas a biomassa.

10 A cana-de-açúcar é uma cultura semiperene: a produtividade de uma nova soqueira (planta) decresce ano a ano, até que, no sétimo ano, em média, a soqueira é substituída por outra, em processo denominado "renovação do canavial". Da área total de cana-de-açúcar, portanto, cerca de um sétimo não será "área de colheita", mas "área de renovação".

11 A mecanização aumentou o "pisoteio" (compactação da terra) por colheitadeiras e tratores e praticamente acabou com a prática das queimadas da palha, que aumentavam os nutrientes do solo.

12 Como variedades geneticamente modificadas e o sistema de plantio com "sementes" de cana-de-açúcar.

geração (E2G), que recentemente entrou em produção comercial no Brasil[13], aumenta em cerca de 50% a produção do biocombustível com a mesma área plantada. Isso é possível graças à utilização da celulose do bagaço e da palha, considerados resíduos, como matéria-prima no processo de produção de etanol.

Considerando os fatores descritos nos dois parágrafos anteriores, o Brasil poderia sextuplicar a produção de etanol nas próximas duas décadas. Por um lado, essa meta enfrenta obstáculos, como a aptidão de áreas de pastagens degradadas ao cultivo da cana-de-açúcar e os desafios tecnológicos e financeiros ao aumento consistente da produtividade agrícola e à implantação de biorrefinarias produtoras de E2G. Por outro, também poderia ter outras alavancas, como a maximização da produção de etanol pelas usinas – que, atualmente, maximizam a produção de açúcar, cujo preço tem permanecido mais competitivo – e a produção de etanol de outras matérias-primas, como cereais.

A produção de etanol de milho passou de zero, na safra 2017/2018, para 5,9 bilhões de litros, na safra 2023/2024, o que representou 16,6% da produção total nacional (CONAB, 2024). O investimento em novas plantas, algumas consorciadas com usinas de cana-de-açúcar, deve continuar a impulsionar a produção, o que permite a agregação de valor a parte do milho produzido no país – gerando, além do etanol, farelo e óleo para ração animal. Também foram anunciados investimentos em usinas de etanol de outros cereais (como trigo, triticale, cevada, centeio e sorgo), especialmente na região Sul do País. Também há projetos inovadores, ainda em escala experimental, de produção de etanol a partir de novas matérias-primas, como o agave, no semiárido brasileiro.

Quanto ao biodiesel, há novas matérias-primas, além do óleo de soja – matéria-prima de mais de dois terços do biodiesel nacional –, que podem ser aproveitadas para expandir a produção em outras regiões do País. No Nordeste, há projeto de utilização da macaúba para processamento em biorrefinarias. Na Amazônia, o dendê – ou óleo de palma – tem boa aptidão para produção em áreas degradadas, mesmo em sistemas agroflorestais. O biodiesel assim produzido poderia, até mesmo, substituir o diesel fóssil para geração de energia nos sistemas isolados. O biodiesel também pode ser produzido com resíduos, como a gordura animal e o óleo de cozinha usado.

Já o SAF é um combustível *drop-in* (não requer adaptação dos motores ou do sistema de combustível) e que poderá ser fabricado com matérias-primas nacionais, especialmente via duas rotas tecnológicas: a Alcohol-to-Jet (AtJ) e a Hydroprocessed Esters and Fat Acids (HEFA), que utilizam etanol e óleos

13 A maior produtora é a Raízen S.A., que inaugurou sua segunda planta de E2G, em 2024, e está construindo sete outras.

vegetais, respectivamente. Para a rota HEFA, já há investimentos em três projetos no país: uma biorrefinaria na Zona Franca de Manaus, da Brasil BioFuels (BBF), utilizando óleo de palma, de soja e de milho, com projeção de inauguração em 2026; uma biorrefinaria anexa à refinaria de Mataripe, da Acelen (controlada pelo fundo soberano Mubadala), utilizando óleo de soja, de milho e de macaúba, com projeção de inauguração em 2027; e uma biorrefinaria anexa à refinaria de Presidente Bernardes, da Petrobras, utilizando óleo de soja e sebo bovino, com projeção de inauguração em 2029. Embora ainda não haja projetos anunciados de produção de SAF pela rota AtJ, esta seria altamente viável no país, utilizando a abundante produção de etanol, tanto de cana-de-açúcar quanto de milho.

Por fim, o HVO ainda não é produzido no Brasil, mas há grande potencial. Por ser um hidrocarboneto puro, é outra solução *drop-in*, pois pode ser misturado ao diesel fóssil em qualquer quantidade, sem prejudicar os veículos. Os projetos de SAF supramencionados – da BBF, da Acelen e da Petrobras – também contemplam a produção de HVO no país, que, atualmente, ainda não é relevante.

Bioenergia e descarbonização

Os biocombustíveis são chaves para a transição energética, pois poluem substancialmente menos que seus congêneres fósseis. Ademais, veículos movidos a biocombustíveis, poluem menos que os elétricos, consoante a avaliação do ciclo de vida, que também considera as emissões advindas da produção do veículo, incluindo as baterias. Gauto *et al.* (2023) demonstram que um carro elétrico com eletricidade europeia[14] emite 145,3 gCO^2e/km, enquanto um carro movido a etanol (E100)[15] no Brasil emite 120,9 gCO^2e/km. Mesmo as emissões de um carro elétrico (BEV) com eletricidade brasileira[16], de 104,8 gCO^2e/km, seriam maiores que aquelas de um carro híbrido (HEV)[17] a etanol (E100), de 77,5 gCO^2e/km. A motorização híbrida a etanol, assim, não é apenas uma alternativa transitória para a transição energética, a ser substituída pelo carro elétrico, mas a solução permanente, do ponto de vista ambiental. A principal rota para a descarbonização de veículos pesados também será a

14 Que advém, na maior parte, de combustíveis fósseis.

15 100% etanol hidratado.

16 Que advém, na maior parte, de fontes renováveis.

17 *Hybrid Electric Vehicle*, veículo que combina um motor a combustão movido a etanol com baterias auxiliares de pequeno porte.

bioenergia, por ser mais difícil a eletrificação pura. O biodiesel, o biometano[18] e o HVO[19] deverão ser os principais combustíveis utilizados.

Além da demanda por biocombustíveis para a mobilidade terrestre, também há a demanda para descarbonizar setores *hard-to-abate*, como a mobilidade aérea e marítima. O SAF deve ser o principal motor para a redução das emissões de GEE no transporte aéreo, por meio de sua mistura no querosene de aviação. Diversos produtores brasileiros de etanol (de cana-de-açúcar e de milho) já são fornecedores certificados pelo CORSIA. A partir de 2027, as emissões da aviação internacional que estiverem acima da média do biênio 2019-2020 deverão ser compensadas com a aquisição de créditos de carbono ou com o uso de combustíveis elegíveis ao CORSIA. Isso pode gerar uma demanda adicional anual de 9 bilhões de litros de etanol, caso 25% da demanda por SAF em 2030 – estimada em 20 bilhões de litros – seja atendida pela rota AtJ. A descarbonização da navegação marítima também deverá ser atendida, em grande parte, pela bioenergia: biometanol e *biobunker* podem ser produzidos com resíduos de biomassa, como a vinhaça, a palha e a torta de filtro da cana-de-açúcar.

A matriz energética global, contudo, ainda é majoritariamente composta por energias fósseis. Em 2023, mais de 80% do consumo de energia adveio dessas fontes, sendo 31,7% do petróleo, 26,5% do carvão e 23,3% do gás natural. Do restante, 8,2% do consumo adveio de fontes renováveis (compostas, na maior parte, pela bioenergia tradicional e avançada, apesar do crescimento das fontes eólica e solar), 6,4% da hidroeletricidade e 3,9% da nuclear (EI, 2024).

Descarbonizar a matriz energética global, portanto, não será possível apenas com a energia eólica e solar. A bioenergia será fundamental:

> Under the Net Zero Scenario, sustainable biofuel demands more than triples from 2021 to 2030 across all transportation segments, including light-duty vehicles, heavy duty trucks, aviation and shipping. [...] Based on current policies and market trends, global biofuel growth expected through 2028 is running at less than half the rate needed to help achieve global net zero emissions by mid-century. Moreover, biofuel production from residues or from crops grown on marginal land currently stands at only 7% of what is needed by 2030 (AIE, 2023, p. 8-10).

18 Obtido pela purificação do biogás, produzido, em sua maior parte, com resíduos da cana-de-açúcar, como vinhaça, palha e torta de filtro, ou resíduos urbanos, como esgoto e lixo orgânico.

19 Embora tenha a mesma eficiência que o diesel fóssil, o HVO emite de 50% a 90% a menos GEE, dependendo da matéria-prima vegetal utilizada.

Será preciso, portanto, aumentar a produção de bioenergia, atualmente concentrada em poucos países: "Over 80% of global production is concentrated in just four markets: the United States, Brazil, Europe and Indonesia. These markets account for only half of global transport fuel demand" (AIE, 2023, p. 27). Quanto ao etanol, em 2023, os EUA produziram 53% do volume global; o Brasil, 28%; a União Europeia e a Índia, 5% cada; a China, 3%; o Canadá, 2%; a Tailândia e a Argentina, 1% cada; e o resto do mundo, 3% (RFA, 2024).

A Aliança Global de Biocombustíveis

Internacionalizar e desconcentrar a produção de biocombustíveis é chave para o aumento da produção, tão necessário à transição energética global. A criação da Aliança Global de Biocombustíveis (GBA, em inglês), durante a presidência indiana do G20, em 2023, responde a esse imperativo. São membros da GBA (MOPNG, 2024): oito países do G20 (África do Sul, Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Índia, Itália e Japão); quatro países convidados do G20 (Bangladesh, Emirados Árabes Unidos, Ilhas Maurício e Singapura); e treze países não pertencentes ao G20 (Burundi, Filipinas, Finlândia, Guiana, Hungria, Islândia, Panamá, Paraguai, Quênia, Seicheles, Sri Lanka, Tanzânia e Uganda). Aderiam, ademais, doze organizações ou agrupamentos internacionais, como o Banco Mundial, a AIE, a Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA, em inglês), a OACI e a Plataforma para o Biofuturo[20].

Os países-membros da GBA, contudo, têm interesses diversos. Mesmo dentro do Brasil, as posições de atores não estatais não necessariamente convergem, afetando a formulação de uma política externa coesa para a bioenergia.

A indústria sucroalcooleira do Centro-Sul brasileiro (regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste)[21], responsável por 77% da produção de etanol do País na safra 2023/2024 defende, em linhas gerais, o uso de etanol carburante[22], no Brasil, e o uso do etanol em mercados de nicho, como os de SAF, biometanol e *biobunker*, no exterior. Parece haver uma aceitação da eletrificação pura da

20 A Plataforma para o Biofuturo foi estabelecida durante a COP22, em 2016, "com mandato para promover a cooperação em políticas públicas; pesquisa e desenvolvimento; facilitação de investimentos; análise e informação; e práticas de sustentabilidade no campo da bioeconomia, com destaque para os biocombustíveis e o setor de transportes. O Brasil, país propositor da iniciativa, e – por intermédio do Itamaraty – líder das negociações e gestões que levaram ao seu lançamento, foi aclamado pelos demais países-membros como 'Facilitador interino' da Biofuturo, acumulando as funções de país-membro e secretaria, até que solução definitiva fosse encontrada" (Godinho, 2021, p. 7).

21 Representada pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia (UNICA).

22 Abastecimento direto de veículos leves.

frota leve no exterior, mesmo em países do Sul Global, ou, até mesmo, no Brasil[23]. A indústria sucroalcooleira do Norte e Nordeste do País, responsável por apenas 6,4% da produção de etanol, tem posição divergente. Sua vocação é açucareira, e tende a defender a abertura de mercados para exportação de açúcar, principalmente nos EUA e Europa, em troca de concessões para o etanol importado – as regiões Norte e Nordeste são importadoras tradicionais de etanol dos EUA. A indústria do etanol de milho[24], responsável por 16,6% da produção nacional e localizada majoritariamente na região Centro-Oeste, é frontalmente contra a entrada de etanol importado, pois passou a fornecer o produto às regiões Norte e Nordeste. Seu interesse é o fornecimento ao mercado interno, em primeiro lugar, e eventual exportação para mercados de nicho (CONAB, 2024).

Não parece haver, nem entre as empresas mais dinâmicas do setor, tentativa "ofensiva" de promover a bioenergia, no exterior, como solução para a mobilidade terrestre. Há, geralmente, apenas a tentativa de promoção da bioenergia para a descarbonização de parte da mobilidade aérea e marítima internacional. Essa nova demanda compensaria a queda esperada na demanda por etanol carburante no Brasil, devido à aceitação do avanço da eletrificação pura até mesmo pelas empresas mais dinâmicas do Centro-Sul. Ademais, o açúcar divide as preocupações com o etanol – os interesses ligados ao primeiro sobrepujam, muitas vezes, os ligados ao segundo. Configura-se, assim, situação na qual a indústria bioenergética nacional parece promover interesses meramente "defensivos" de sua posição estabelecida, não uma estratégia mais ampla de desenvolvimento do parque bioenergético, com ramificações para a indústria automobilística, de autopeças, de bens de capital e de insumos.

A indústria automotiva brasileira, composta majoritariamente por multinacionais, também tem interesses distintos. Algumas montadoras, como General Motors e Ford, tendem a apostar no carro elétrico como solução para a transição energética. Outras, como Stellantis[25], Volkswagen, Toyota, e até mesmo as chinesas BYD e GWM, já possuem estratégias fundadas na rota tecnológica do carro híbrido a etanol para sua plataforma produtiva localizada ou em implantação no Brasil. De acordo com LCA e MTEMPO (2024):

> Do ponto de vista do impacto socioeconômico de cada rota, vimos que o cenário em que prevalecem os motores híbridos (*flexfuel* ou

23 Embora a UNICA ajude a promover a internacionalização do etanol com iniciativas como o *Ethanol Talks*, seminários internacionais que difundem a experiência brasileira com o biocombustível.

24 Representada pela União Nacional do Etanol de Milho (UNEM).

25 Fiat-Chrysler, Jeep, Peugeot, Citroën, RAM, entre outras marcas.

> etanol + bateria de pequeno-médio portes) tendem a gerar maiores multiplicadores de produção, PIB, emprego e renda, alavancando com mais vigor a economia; este resultado decorre do fato de que parcela relevante da cadeia de partes, peças e componentes automotivos deixa de ser utilizada nos modelos elétricos puros, bem como da premissa de que parcela expressiva da cadeia de baterias (notadamente, a produção de células) seguirá um bom tempo sendo atendida por importações, o que reduz a capacidade de indução da demanda sobre a economia. [...] Apoiar a expansão das cadeias de biocombustíveis e do hidrogênio de baixo carbono, para além de dinamizar a neoindustrialização com base em cadeias sustentáveis, irá acelerar o processo de autonomia tecnológica que poderá alçar o País à condição de player global de uma gama relevante de soluções sistêmicas em descarbonização e, com isso, consolidar o Brasil como parceiro e fornecedor de soluções para um conjunto de países de elevado crescimento, como Índia, Indonésia e Américas (LCA e MTEMPO, 2024).

Já a Índia, principal proponente da GBA, tem dado elevada importância à bioenergia. Do ponto de vista ambiental, o etanol surge como alternativa para a descarbonização e para a redução da poluição em centros urbanos. Do ponto de vista socioeconômico, o etanol surge como alternativa para a diversificação da indústria sucroalcooleira do país (a segunda maior do mundo, atrás do Brasil), cuja produção é tradicionalmente concentrada no açúcar. Ao reduzir a produção do adoçante, seus preços tendem a aumentar no mercado internacional; ao elevar a produção de etanol, o país reduz suas importações de petróleo. Com esse intuito, vige no país uma meta de adição de 20% de etanol à gasolina até 2025. À Índia, ademais, parece interessar emular a tentativa da constituição da Aliança Solar Internacional (ISA, em inglês), fundada em 2016, "a que o governo indiano alocou US$ 29 milhões, além da doação da sede, para custear seus cinco primeiros anos" (Godinho, 2021, p. 100). A ISA seria uma iniciativa que, reunindo diversos países produtores de energia solar, estimularia a normatização do setor sob termos favoráveis à indústria solar-fotovoltaica indiana, promovendo suas exportações, de modo a deslocar o comércio de concorrentes, mormente a China.

Promover a biomobilidade como resposta à eletromobilidade pura de concorrentes já estabelecidos, por meio de uma coalização materializada na GBA, parece ser o intuito da Índia. O país ofereceu, ao propor a iniciativa, acolher o secretariado pelos quatro anos seguintes, além de liderar Comitê

Executivo Temporário (TEC, em inglês), responsável por propor a estrutura de governança. O país também propôs que a GBA se torne uma organização internacional com personalidade jurídica e sede na Índia, o que se materializou com a assinatura do Acordo de Sede entre Shri Dammu Ravi, representante do Ministério das Relações Exteriores indiano, e Shri Pankaj Jain, Diretor Geral interino da GBA (MEA, 2024), em 11 de outubro de 2024.

A posição dos EUA sobre a bioenergia, contudo, é dúbia. A promoção do etanol de milho pelo governo Bush-43, na segunda metade dos anos 2000, respondia a dois imperativos: o da redução da dependência de importações petrolíferas e o do estímulo à produção agrícola – principalmente do Meio-Oeste dos EUA –, ao manter os preços elevados (Kloss, 2012). O *boom* do petróleo de xisto norte-americano, nos anos 2010, reduziu a dependência energética dos EUA, e, atualmente, a promoção do etanol de milho serve apenas ao segundo imperativo. Para a agroindústria norte-americana, é importante abrir mercados de exportação aos excedentes de etanol. Tradicionalmente, o maior mercado era o Norte/Nordeste brasileiro, pela proximidade geográfica e demanda não totalmente atendida pelos produtores locais. A tarifa de importação do etanol no Brasil, contudo, antes zerada, passou a 16% em 1º de fevereiro de 2023, e a 18% em 1º de janeiro de 2024, graças à não prorrogação da isenção do imposto de importação que fora estabelecida pela Resolução Gecex n. 353, de 2022. Isso inibiu importações de etanol advindas dos EUA. O país pressiona pela reabertura do mercado brasileiro, o que trava iniciativas de cooperação mais extensivas em bioenergia[26], como aquela advinda do Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis Brasil-EUA, de 2007. Ademais, os produtores dos EUA ainda não estão certificados pelo CORSIA, pois a pegada de carbono do etanol norte-americano é sensivelmente maior que aquela do etanol de cana-de-açúcar e, mesmo, de milho brasileiros[27] (Renewable Energy Magazine, 2024). Uma planta de SAF inaugurada nos EUA, em 2024, tem utilizado etanol brasileiro como matéria-prima[28] (Bloomberg, 2024); os EUA, assim, têm pressionado a OACI a adotar critérios de sustentabilidade que favoreçam o etanol do país, no CORSIA, como alternativa à produção de SAF.

26 Esse fenômeno é conhecido como *issue-linkage*, que se refere à prática de conectar questões ou temas diversos em negociações diplomáticas. Ou seja, um país condiciona o progresso ou a resolução de uma questão a avanços em outra questão separada, geralmente para alcançar um objetivo estratégico ou negociar de forma mais eficaz.

27 O etanol de milho brasileiro tem menor pegada de carbono que o norte-americano por duas principais razões: a maior parte do milho produzido no Brasil é de segunda safra, com reaproveitamento da mesma área; e a maior parte da energia utilizada no processo produtivo advém de biomassa, enquanto, nos EUA, advém de fontes fósseis.

28 A planta, da empresa Lanzajet, no estado da Georgia, importou etanol brasileiro da Raízen.

Há posicionamentos diversos de outros países-membros da GBA. Alguns países emergentes já são produtores de cana-de-açúcar e poderiam beneficiar-se da conversão do mix de produção[29] do açúcar para o etanol[30], como ocorre com a Índia. Entre estes, estão África do Sul, Argentina, Filipinas e Ilhas Maurício. Há também potencial produtivo mais imediato em biocombustíveis, produzidos com culturas diversas, em países como Bangladesh, Paraguai, Sri Lanka e alguns africanos. Alguns países desenvolvidos também agregam potencial produtivo e, principalmente, consumo de biocombustíveis. Canadá, Itália e Finlândia têm produção relevante e mandatos de adição de biocombustíveis aos combustíveis fósseis, enquanto o Japão tem apenas mandato, sendo relevante importador.

Entre os países não membros da GBA, há a posição da China, que parece ser a de apostar na mobilidade puramente elétrica em detrimento de alternativas. Embora seja um produtor de biocombustíveis e tenha adotado mandatos de adição aos combustíveis fósseis, a importância conferida à essa alternativa é subsidiária e ligada ao controle de estoques de cereais, com maior importância apenas em províncias do sul do país. A China tornou-se o maior produtor e exportador global de carros elétricos puros e sua indústria está configurada para atender a demanda interna e exportar essa rota tecnológica para o mundo (AIE, 2024). Ademais, o país domina a produção de baterias e de painéis solares. Nesse contexto, a China não teria intenção de promover o uso de biocombustíveis como alternativa para a transição energética na mobilidade terrestre, favorecendo a eletrificação pura sempre que possível.

A posição da maioria dos membros da União Europeia, em especial da Alemanha, é, em geral, contrária à adoção da bioenergia como opção relevante para a transição energética. Estes têm forte atuação internacional nos campos bilateral, multilateral, transgovernamental[31] e transnacional[32] para promover o carro elétrico puro e, mais recentemente, o hidrogênio "verde" como únicas rotas tecnológicas para a descarbonização do setor de transportes. Estudos – como o já mencionado Gauto *et al.* (2023) – têm demonstrado que, sob a análise do ciclo de vida completo, os veículos híbridos a etanol têm menor pegada de

29 Percentual do caldo, obtido com a moagem da cana-de-açúcar, destinado à produção de açúcar ou de etanol.

30 A produção de açúcar deixa um resíduo (mel residual) que ainda pode ser utilizado como matéria-prima para a produção de etanol. Por isso, no Brasil, há usinas que só produzem etanol (destilarias), mas quase não há usinas que só produzem açúcar. O mais comum é que haja usinas que produzem ambos, com mix de produção que pode atingir, geralmente, entre 40% e 60% para cada um dos produtos.

31 Relações entre parcelas constitutivas do Estado, como entre ministérios de dois Estados diferentes; difere de relações internacionais, aquelas entre dois Estados unitários.

32 Relações entre atores não estatais de dois Estados diferentes, como empresas, academia, organizações não governamentais, entre outros.

carbono que os elétricos, mesmo em países de matriz elétrica "limpa", como o Brasil. Não obstante, os países contrários à adoção da bioenergia têm-se respaldado, historicamente, em princípios científicos questionáveis para desqualificar a bioenergia. O argumento pioneiro foi o "food versus fuel", que evoluiu para a chamada "Contabilização de Emissões por Mudança Induzida do Uso da Terra" (ILUC, em inglês):

> o argumento, em resumo, é que, ao utilizarem a terra como fator de produção, os biocombustíveis necessariamente deslocam a fronteira agrícola global, seja de forma direta ou indireta, de tal maneira que seus efeitos futuros em termos de emissões de carbono por desmatamento podem ser estimados e contabilizados por modelos agroeconométricos, antes mesmo que aconteçam (Godinho, 2021, p. 20).

Mais recentemente, países europeus, principalmente, têm advogado o "princípio da cascata", que propugna existir uma hierarquia para o uso da biomassa, de acordo com seu valor agregado, calculado com critérios de sustentabilidade (Folha de S.Paulo, 2024). Assim, o uso da biomassa para a produção de alimentos, fármacos ou ração animal deveria ter prioridade sobre o uso energético, que deveria utilizar apenas resíduos.

Considerando-se algumas das posições acima elencadas, podemos sintetizar os principais óbices impostos à bioenergia no debate sobre a transição energética global. Entre estes, estão:

> a) preponderância do setor elétrico no debate sobre transição, ao passo que a importância efetiva da bioenergia é maior nos setores de transportes e indústria; b) desinteresse das potências econômicas com o maior poder de *agenda-setting*, visto a bioenergia ser relativamente menos intensiva em tecnologia e mais intensiva em fatores como terra, água e trabalho, que favorece países tropicais e em desenvolvimento; c) oposição ativa da indústria petroleira, que vê na bioenergia uma ameaça de substituição direta de seu produto; d) preocupações, das justificáveis às fantasiosas, ligadas à sustentabilidade da produção, à dinâmica do uso da terra, e a possíveis impactos da bioenergia sobre a produção de alimentos; e e) acentuadas transversalidade e complexidade do setor, visto que a implementação bem-sucedida de um programa de bioenergia em larga escala requer uma combinação de medidas e políticas nos

> domínios agrícola, industrial, veicular, energético e de transportes, entre outros, sendo impactada por incertezas em todos esses campos (Godinho, 2021, p. 17).

Por fim, há grande potencial na participação de outros países emergentes atualmente não membros da GBA. Entre estes, estão países que já são relevantes produtores de biocombustíveis ou que possuem indústria sucroalcooleira consolidada, cuja capacidade produtiva possa ser canalizada, em parte, à produção de etanol. Entre estes, estão Indonésia (terceira maior produtora de biocombustíveis), Tailândia (quarta maior produtora e segunda maior exportadora de açúcar), Paquistão (em que pesem as rivalidades com a Índia, está entre os dez maiores produtores de açúcar), México (entre os dez maiores produtores de açúcar) e Guatemala (quinto maior exportador de açúcar) (USDA, 2024). Alguns outros países emergentes com produção relevante, de açúcar ou biocombustíveis, são Colômbia, Cuba, Peru e Vietnã (USDA, 2024).

Bioenergia e a diplomacia brasileira

À luz do que foi discutido, argumenta-se que a bioenergia deveria protagonizar a transição energética brasileira, de modo a promover não apenas a descarbonização, mas também desenvolvimento econômico e social. Elenca-se abaixo os principais benefícios da bioenergia:

– Garante parte relevante da oferta interna de energia brasileira, aumentando a segurança energética do país[33].

– Gera centenas de milhares de empregos diretos e indiretos, em grande parte qualificados e em cidades pequenas e médias, dinamizando o interior do país.

– Adiciona valor a commodities agrícolas que seriam, de outro modo, exportadas *in natura*[34], promovendo, concomitantemente, segurança alimentar.

– Gera excedentes exportáveis de energia limpa e renovável[35] e evita a importação de combustíveis fósseis.

– Substitui o uso de combustíveis fósseis, evitando a emissão de gases de efeito estufa e reduzindo a poluição em grandes centros urbanos.

33 O que concorre para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 7: garantir o acesso a fontes de energia confiáveis, sustentáveis e modernas para todos.

34 Como a soja e o milho.

35 Como etanol, biodiesel, SAF, biometanol, *biobunker*, entre outros.

– Permite a transição energética sem a necessidade de nova infraestrutura para abastecimento dos veículos, pois está plenamente adaptada àquela existente.

– Concorre para a preservação e expansão da indústria automobilística nacional, pautada em rota tecnológica autóctone, evitando a importação de veículos elétricos puros com rota tecnológica já dominada por concorrentes estrangeiros.

– Permite a instalação de um parque produtivo de biomobilidade no Brasil, que pode servir de base para exportações de veículos *flexfuel* ou híbridos, autopeças, máquinas, equipamentos, implementos, tecnologia e serviços brasileiros.

– Aumenta o *soft power* brasileiro em temas ambientais[36], o que provê à nossa diplomacia maior poder de *agenda-setting* no plano internacional.

Para que o Brasil colha os benefícios listados no parágrafo anterior, será imperativo que outros países, especialmente do Sul Global, também adotem a bioenergia como estratégia primordial para sua transição energética. Do contrário, o Brasil ver-se-ia isolado e sem meios para contrapor a adoção generalizada da eletrificação pura. Sugere-se, para tanto, à diplomacia brasileira:

– Fomentar o uso de biocombustíveis em outros países, por meio de mandatos de mistura na gasolina, no diesel, no querosene de aviação e no bunker, entre outros.

– Atuar, bilateral e multilateralmente, para derrubar barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio de biocombustíveis.

– Fomentar a produção de matérias-primas para biocombustíveis, especialmente em países de agricultura tropical que tenham possibilidade de conversão de áreas de baixa produtividade, evitando o desmatamento.

– Promover a harmonização de normas e padrões técnicos de qualidade e comercialização internacionalmente aceitos.

– Fomentar a transformação dos biocombustíveis, especialmente o etanol, em commodities globais comercializadas em bolsas de mercadorias, com base em cotações internacionais, no mercado físico e em contratos futuros[37].

– Propugnar pela definição de um padrão global mutuamente reconhecido, interoperável, transparente, comparável e verificável de contabilidade de

36 Como exemplo, há o caso dos CBIOs, que podem ser replicados para outras cadeias produtivas e servirem de inspiração para a implementação do Artigo 6 do Acordo de Paris, relativo ao mercado de carbono.

37 Isso daria escala e liquidez à comercialização de biocombustíveis, o que permitiria não somente maior transparência das condições internacionais de mercado, mas também a transferência de parte dos riscos dos produtores – ligados a flutuações de preços – por meio de operações de *hedging*, como já é feito com o açúcar, por exemplo.

carbono, tecnologicamente neutro e agnóstico, considerando as especificidades da agricultura temperada e tropical, diferenças na disponibilidade de terras, entre outros critérios[38], em linha com a Declaração da Reunião Ministerial de Transições Energéticas do G20.

Propostas de instrumentalização da participação brasileira na GBA

Para realizar as ações acima elencadas, sugere-se a defesa das seguintes linhas de atuação, no âmbito da GBA:

– Estabelecimento de uma organização internacional com personalidade jurídica, secretariado, corpo diplomático e técnico permanente, governança definida (com participação de associações da indústria, da academia e da sociedade civil) e orçamento distribuído de acordo com critérios definidos, como participação no PIB global.

– Esforços prioritários de inclusão de outros países emergentes atualmente não membros da GBA elencados acima, pois estão entre os que apresentam maior potencial para o desenvolvimento imediato da bioenergia, além de aportarem capital humano, financeiro e, principalmente, diplomático à iniciativa.

– Desenvolvimento prioritário da indústria da bioenergia nos outros países-membros da GBA elencados acima, que são aqueles com capacidade produtiva instalada e maior facilidade para a conversão industrial.

– Definição de uma linha de ação conjunta para a defesa da bioenergia no âmbito de organizações internacionais e agrupamentos que tratam o tema da energia, como as Conferências das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Marítima Internacional (IMO, em inglês) e a OACI.

– Esforço conjunto, com auxílio de corpo técnico dedicado, para elaboração e defesa de um padrão internacionalmente aceito de contabilidade de carbono[39] (como descrito mais acima) em diversos foros internacionais[40].

38 Isso permitiria demonstrar que os biocombustíveis são opção viável e, muitas vezes, melhor sob critérios ambientais para a transição energética de grande parte dos países do Sul Global.

39 Dois dos *deliverables* da Prioridade 3 ("Innovative Perspectives on Sustainable Fuels") do Grupo de Trabalho de Transições Energéticas do G20 durante a presidência brasileira foram os relatórios "Carbon Accounting for Sustainable Biofuels" e "Towards Common Criteria for Sustainable Fuels" – em parceria com a AIE –, que tratam do tema.

40 Como AIE (e AIE-Bioenergia), IMO, IRENA, OACI, Organização Internacional de Normatização (ISO, em inglês), Plataforma para o Biofuturo e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

– Promoção de uma ideia comum e baseada em evidências científicas (advindas do padrão de contabilidade de carbono adotado no item anterior) sobre a sustentabilidade da bioenergia.

– Contratação de empresas especializadas em *advocacy* global para promover a bioenergia e combater a propaganda negativa, buscando espécie de *rebranding*[41].

– Organização de conferências e simpósios, em parceria com academia, sociedade civil, indústria e organizações especializadas[42], sobre o setor bioenergético, importantes para "disseminar perspectivas, ideias e visões de mundo e, ao mesmo tempo, reforçar e ampliar as conexões profissionais e pessoais que dão força e resiliência à própria rede" (Godinho, 2021, p. 105).

– Elaboração de relatórios de estatísticas globais de produção, consumo e comércio de biocombustíveis, bem como de um mapeamento completo do mercado mundial e de países específicos para identificar gargalos e soluções para o aumento da produção e do consumo, em cooperação com organismos internacionais[43] e nacionais dos países-membros.

– Definição de especificações e padrões de qualidade internacionais de utilização e de comércio de biocombustíveis, bem como de índices comercializáveis em bolsas de *commodities*[44].

– Introdução de metas individuais quantitativas de uso da bioenergia, mas não vinculantes, com monitoramento anual do progresso alcançado, de forma a corrigir problemas de implementação das políticas adotadas.

– Manutenção de corpo técnico dedicado para elaborar projetos de bioenergia a serem financiados por bancos de desenvolvimento multilaterais[45], enquanto o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desenvolve linha específica para financiar exportações brasileiras de máquinas

41 Os principais fatores que concorrem para tal *rebranding* são a entrada de um ator de peso, como a Índia, na GBA, bem como a possibilidade de uso da bioenergia líquida em setores *hard-to-abate*, como o transporte aéreo e marítimo e processos industriais, evoluindo, paulatinamente, para o transporte terrestre.

42 Como como o Centro de Tecnologia Canavieira (CTC), a UNICA, a Embrapa, o Instituto Agronômico de Campinas (IAC), o Laboratório Nacional de Biociências (LNBio), no Brasil; a Renewable Fuels Association (RFA), nos EUA; ou a AIE, IRENA e Plataforma para o Biofuturo, no âmbito internacional.

43 Como o Grupo de Trabalho de Transições Energéticas do G20, a AIE, a IRENA e a Plataforma para o Biofuturo.

44 Como a Bolsa de Chicago, para *commodities* agrícolas, ou a London Metal Exchange, para *commodities* metálicas.

45 Como New Development Bank (NDB); Banco Mundial e International Finance Corporation (IFC); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Africano de Desenvolvimento (BAD); Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, em inglês); e Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, em inglês).

e equipamentos industriais e agrícolas[46], implementos agrícolas[47], veículos[48] e serviços[49].

– Financiamento de pesquisa e desenvolvimento de projetos escaláveis de novas culturas[50] aptas às condições de cada país-membro.

– Financiamento de pesquisas e envio de assistência técnica para um melhor aproveitamento agrícola e industrial da cana-de-açúcar em países já produtores.

– Financiamento de pesquisa e desenvolvimento de novas rotas tecnológicas no que tange à produção de SAF para a aviação, de biometanol e *biobunker* para a navegação, de motores a biometano para o transporte terrestre pesado, de células de combustível a etanol para o transporte terrestre leve, entre outras.

– Financiamento de workshops, na linha do *Ethanol Talks* brasileiro, para promover os benefícios da bioenergia, mormente em países do Sul Global com potencial produtivo.

– Compartilhamento de melhores práticas agrícolas e industriais entre os membros, bem como de políticas públicas exitosas, especialmente no que tange a mandatos de biocombustíveis.

– Reunião anual dos países-membros a nível de Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Energia e correlatos, importante para impulsionar a agenda política da GBA e dar visibilidade do tema a um público mais amplo.

Faz-se importante discutir alguns desafios à implementação das linhas de ação acima elencadas. O primeiro é a tomada de decisões por consenso. Isso poderia representar um óbice a inciativas importantes, como a definição de um padrão de contabilidade de carbono, já que a GBA inclui alguns membros que divergem sobre o tema. Sugere-se, assim, que a governança inclua votações em uma Assembleia Geral, para questões substantivas, por maioria qualificada de membros. O segundo é a distribuição dos assentos em um Conselho Executivo. Este deve ter uma distribuição geográfica equitativa, de modo que o Brasil possa assegurar influência decisória no órgão, incluindo a indicação de funcionários para o corpo técnico da GBA. O terceiro é o custo da criação

46 Como colheitadeiras e tratores específicos para a cultura da cana-de-açúcar, biodigestores, caldeiras, entre outros.

47 Como "sementes" de cana-de-açúcar, variedades geneticamente modificadas de mudas, enzimas, entre outros.

48 Como veículos leves e pesados com a tecnologia híbrida a etanol ou biodiesel, aviões Ipanema da Embraer, movidos a etanol, para a pulverização de plantações, entre outros.

49 Como engenharia e construção de plantas produtivas, agronomia, operação e manutenção industrial, entre outros.

50 Desde as tradicionais, como cana-de-açúcar, dendê, soja ou milho, até culturas inovadoras, como macaúba ou agave.

de mais uma organização internacional. Elenca-se, contudo, alguns redutores ao montante dos aportes necessários: a promessa indiana de financiar a sede e o secretariado por alguns anos; a possibilidade de angariar contribuições de associações setoriais brasileiras, já que, além de promover os interesses da indústria, a GBA se encarregará de algumas iniciativas hoje promovidas pelas associações; e a possibilidade de remuneração à assistência técnica e a outros serviços prestados por instituições brasileiras ao organismo. O quarto é a duplicidade de esforços com outros agrupamentos. Argumenta-se que uma organização internacional, nos moldes descritos para a GBA, teria o poderio diplomático, orçamentário e humano para promover a bioenergia que outros agrupamentos, como a Plataforma para o Biofuturo, não possuem; a GBA, assim, poderia assumir as atribuições de tais agrupamentos, expandindo-as.

Internamente ao Brasil, faz-se importante discutir eventual conflito interburocrático relacionado à participação na GBA. Há dois ministérios mais diretamente ligados à questão da promoção da bioenergia: Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério de Minas e Energia (MME). O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) também têm ligação com o tema. Argumenta-se que o MRE deve centralizar os esforços relacionados à bioenergia no plano internacional, de modo a dar coesão às iniciativas brasileiras, evitando duplicidade de esforços e atuação contraditória entre diferentes ministérios. Ademais, sabe-se que alguns países desenvolvidos, com maiores recursos financeiros e humanos, se aproveitam do conflito interburocrático na formulação e implementação da política externa brasileira para avançar seus interesses. Desse modo, um país desenvolvido contrário à adoção da bioenergia poderia, por exemplo, acionar diretamente o MAPA – que poderia ter, hipoteticamente, uma posição mais favorável ao interesse açucareiro – para manter, com anuência brasileira, barreiras ao etanol no plano internacional, em troca de liberalização do comércio de açúcar.

O MRE, portanto, deve funcionar como árbitro entre os diferentes interesses das pastas "finalísticas" de política interna, para promover uma estratégia de longo prazo coesa no que concerne à bioenergia. A Divisão de Energias Renováveis (DER)[51] deve, assim, centralizar as ações no âmbito da GBA, colhendo informações e sugestões de linhas de atuação com as pastas às quais cada subtema possa interessar, para, então, apresentar a

51 Subordinada ao Departamento de Energia (DEN), que, por sua vez, está subordinado à Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente (SECLIMA).

posição brasileira na organização internacional. Por isso, é importante que haja diplomatas brasileiros cedidos à GBA, em postos "políticos", enquanto o MME e outras pastas cedem funcionários para postos "técnicos", o que facilitaria a interlocução entre MRE e GBA. Minimizar-se-ia, assim, tanto os efeitos adversos do conflito interburocrático quanto a possibilidade de que outros países se aproveitem da falta de coesão interna para avançar, no plano internacional, posições contrárias ao Brasil. Ademais, a centralização das ações no MRE teria o benefício de dar coesão às demandas dos atores não estatais ligados ao tema, provendo o impulso externo necessário para maior convergência entre as "facções" da indústria bioenergética e as indústrias automobilística, de autopeças e bens de capital, açambarcando também a academia e a sociedade civil.

Conclusão

Afirma-se que a transição energética por meio da bioenergia é absolutamente fundamental para o desenvolvimento brasileiro. Abrir mão desse fantástico vetor para adotar a eletrificação veicular pura – como promovida por grande parte dos países desenvolvidos, especialmente os europeus, e pela China – seria extremamente prejudicial ao país, detentor de rota tecnológica ambiental, econômica e socialmente mais vantajosa e com enorme potencial de adoção por grande parte do Sul Global. O objetivo da promoção internacional da bioenergia, contudo, não se concretizará sem ativa campanha para contrapor o projeto da eletrificação pura. Para efetivar tal campanha, serão necessários à diplomacia brasileira tanto aliados de peso quanto recursos financeiros e humanos de monta.

A GBA, estabelecida como uma organização internacional, com governança e orçamento definidos, tem o potencial de prover ambos – mesmo que não seja liderada pelo Brasil. Não se trata de mero *bandwagoning* brasileiro com relação à Índia, mas de espécie de *balancing* com o país mais populoso e terceira maior economia do mundo, que também elegeu a bioenergia como rota relevante para sua transição energética. Ademais, grandes países emergentes, como Indonésia, Tailândia, Paquistão, México, África do Sul, Colômbia, Argentina e Filipinas (e mesmo alguns desenvolvidos), podem agregar capital diplomático e financeiro, no âmbito da GBA, à promoção da bioenergia. Algum nível de adesão dos EUA, mesmo que incompleta, também seria altamente desejável, de modo que o país, ao menos, não se torne um óbice à iniciativa. Esta, se exitosa, poderá determinar que o Brasil, em vez de importador de tecnologia,

veículos e bens de produção – drenando recursos e gerando empregos em outros países –, se torne um exportador desses fatores.

Não pode haver política ambiental descasada das políticas econômica e social. A bioenergia representa possibilidade para promover o desenvolvimento concomitante dos três vetores do desenvolvimento sustentável. A diplomacia brasileira só terá êxito na promoção da bioenergia, contudo, se acompanhada de outros países com interesse e meios de ação para tanto. Com a constituição da GBA, abre-se uma janela de oportunidade que os empreendedores de política externa brasileiros podem e devem aproveitar.

Referências

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (AIE). *Biofuel Policy in Brazil, India and the United States*, 2023. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/biofuel-policy-in-brazil-india-and-the-united-states>. Acesso em: 12 set. 2024.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (AIE). *Global EV Outlook 2024*. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/a9e3544b-0b12-4e15-b407-65f5c8ce1b5f/GlobalEVOutlook2024.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2024*. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-brasileiro-do-petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis-2024>. Acesso em: 10 set. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Síntese Mensal de Comercialização de Combustíveis,* set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/sinteses/sintese-de-comercializacao-de-combustiveis>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BLOOMBERG. *Brazil makes first shipment of ethanol to U.S. jet fuel plant,* 22 abr. 2024. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-04-22/brazil-makes-first-shipment-of-ethanol-to-us-jet-fuel-plant>. Acesso em: 13 dez. 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Safra Brasileira de Cana de Açúcar,* abr. 2024. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/cana>. Acesso em: 30 jun. 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Série Histórica das Safras,* 2024. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras>. Acesso em: 25 jul. 2024.

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA DOS ESTADOS UNIDOS (USDA). *Sugar: World Markets and Trade,* Nov. 2024. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/sugar.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). *Balanço Energético Nacional 2024*. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2024>. Acesso em: 27 jul. 2024.

ENERGY INSTITUTE (EI). *Statistical Review of World Energy*, 2024. Disponível em: <https://www.energyinst.org/statistical-review>. Acesso em: 30 jul. 2024.

FOLHA DE S.PAULO. *G20 vira palco de disputa entre Brasil e Europa por biocombustíveis,* 21 abr. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/04/g20-vira-palco-de-disputa-entre-brasil-e-europa-por-biocombustiveis.shtml>. Acesso em: 13 dez. 2024.

GAUTO, Marcelo Antunes; CARAZZOLLE, Marcelo Falsarella; RODRIGUES, Marilene Elizabete Pavan; ABREU, Ricardo Simões de; PEREIRA, Tomaz Carraro; PEREIRA, Gonçalo Amarante Guimarães. Hybrid Vigor: Why Hybrids with Sustainable Biofuels are Better Than Pure Electric Vehicles. Energy *For Sustainable Development*, v. 76, 2023. Disponível em: <https://bioenergia.unicamp.br/wp-content/uploads/2020/04/doc-divulgacao10-07.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

GODINHO, Renato Domith. Diplomacia em Tempo de Redes. Tese (Doutorado) – LXVI Curso de Altos Estudos (CAE), Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 2021.

KLOSS, Emerson Coraiola. *Transformação do etanol em commodity:* perspectivas para uma ação diplomática brasileira. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-417-transformacao_do_etanol_em_commodity_perspectivas_para_uma_acao_diplomatica_brasileira>. Acesso em: 13 dez. 2024.

LCA CONSULTORES; MTEMPO CAPITAL. *Trajetórias tecnológicas mais eficientes para a descarbonização da mobilidade,* abr. 2024. Disponível em: <https://mbcbrasil.com.br/wp-content/uploads/2024/03/150324_MCW_MBCB_ESTUDOLCA_V6.pdf>. Acesso em: 8 set. 2024.

MINISTÉRIO DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL DA ÍNDIA (MOPNG). *About Global Biofuels Alliance (GBA).* Disponível em: <https://mopng.gov.in/en/page/68>. Acesso em: 30 set. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA ÍNDIA (MEA). *Host Country Agreement Signed Between India and the Global Biofuels Alliance,* 11 oct. 2024. Disponível em: <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/38411/Host+Country+Agreement+signed+between+India+and+the+Global+Biofuels+Alliance>. Acesso em: 17 out. 2024.

RENEWABLE ENERGY MAGAZINE. *FS 1st Ethanol Producer to Receive ISCC,* 2024. Disponível em: <https://www.renewableenergymagazine.com/biofuels/fs-1st-ethanol-producer-to-receive-iscc-20240304>. Acesso em: 13 dez. 2024.

RENEWABLE FUEL ASSOCIATION (RFA). *Ethanol Industry Outlook* 2024. Disponível em: <https://d35t1syewk4d42.cloudfront.net/file/2661/2024%20Ethanol%20Industry%20Outlook.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

REVISTA CULTIVAR. *CTC planeja dobrar produtividade da cana até 2040*, 22 out. 2024. Disponível em: <https://revistacultivar.com.br/noticias/ctc-planeja-dobrar-produtividade-da-cana-ate-2040>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO E POLÍTICA EXTERNA: 75 ANOS DE TRAJETÓRIA (1949-2024)[1]

Sérgio Rodrigues dos Santos[2]
Osvaldo Quirino de Souza Filho[3]

Resumo

A Assessoria Especial de Planejamento Diplomático (SPD) do Ministério das Relações Exteriores figura entre as mais longevas unidades de planejamento estabelecidas em chancelarias ao redor do mundo. Existindo desde 1949, ainda que com variações, a unidade consolidou, ao longo dos anos, seu perfil como órgão de apoio direto ao Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Com o tempo, incorporou uma série de atribuições e atividades que a diferenciam fundamentalmente de demais estruturas de assessoria. Valendo-se de documentação primária produzida pelo Ministério e de análise bibliográfica, o artigo busca apontar as principais contribuições da área ao processo decisório da chancelaria em perspectiva histórica.

Palavras-chave: Itamaraty; Planejamento diplomático; Política externa.

1 O ensaio foi escrito a título pessoal e não reflete, necessariamente, as posições oficiais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE). Os autores são gratos aos embaixadores Marcos Galvão, Gelson Fonseca Jr., Ricardo Neiva Tavares e Rubens Barbosa, por terem lido e comentado versões anteriores deste ensaio, bem como aos professores Rogério de Souza Farias e Pedro Dutra por terem cedido materiais para a pesquisa. Erros e omissões são de responsabilidade dos autores.

2 Diplomata de carreira desde 1994. Chefe da Assessoria Especial de Planejamento Diplomático (SPD) do MRE.

3 Diplomata de carreira desde 2019. Assistente na SPD.

I. Introdução

Uma das principais inovações organizacionais ocorridas nas chancelarias ao redor do mundo desde 1945 foi o estabelecimento de unidades de planejamento de política externa ou planejamento político (*policy planning)*. É conhecida a história de que o General George Marshall, nomeado Secretário de Estado por Harry Truman em janeiro de 1947, teria logo procurado saber qual era a área de planejamento da sua nova pasta (Hertaux; Rapnouil, 2023). A formação militar de Marshall levava-o a valorizar o papel desempenhado pelos Estados-Maiores como núcleos de formulação, estratégia e planejamento das forças armadas de grandes potências desde o século XIX. Mais que isso, ele próprio acabara de servir como Chefe do Estado-Maior do Exército norte-americano durante toda a Segunda Guerra Mundial. É verdade que alguns daqueles órgãos haviam caído no conceito dos políticos no período entreguerras: com a doutrina da ofensiva ditando o planejamento no teatro europeu até 1914, os Estados-Maiores também acabaram arcando com parte da responsabilidade pelos erros de cálculo que levaram ao conflito generalizado (e não desejado) naquele ano (Van Evera, 1984). Os êxitos dos Aliados e a mundialização dos interesses dos Estados Unidos, no entanto, reabilitaram o *status* do planejamento. O momento assim exigia. Conjunturas do tipo *after victory*, quando novas regras de convivência internacional estão sendo desenhadas, oferecem ao vencedor a oportunidade de moldar as instituições reguladoras da ordem emergente (Ikenberry, 2000). Marshall entendia que contribuir para o planejamento dessa nova ordem requeria um nível superior de organização. Em outras palavras, ele precisava de um Estado-Maior para a política externa. Quatro meses depois estava criado o Policy Planning Staff (PPS). A experiência pioneira, que coube a George Kennan dirigir, representou mudança qualitativa e duradoura na maneira de conceber o processo decisório em política externa (Drezner *et al*., 2009).

O êxito da proposta do PPS induziria à reprodução dessa fórmula institucional em chancelarias de diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento. As palavras de Araújo Castro em 1958, quando de sua posse como Diretor do Departamento Político do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mostravam-se acertadas: a ideia de planejamento diplomático era uma "ideia vitoriosa" (Jornal do Brasil, 1958). Hoje, apenas entre o G20, 16 chancelarias e o Serviço Exterior Europeu contam com o apoio de direções de planejamento político.

A Assessoria Especial de Planejamento Diplomático (SPD) do Itamaraty figura entre as mais longevas unidades do gênero, tendo sido concebida, ainda que de maneira incipiente, em 1949 (Castro, 2009). A experiência acumulada pela área produziu um legado significativo, constituindo moldura institucional na qual sucessivas gerações passaram a atuar, mas que também se mostrou suscetível a adaptações, ajustes e redefinições. Atualmente, dezenas de diplomatas brasileiros contam com experiência prática e competência no assunto. Documentos históricos sobre essa trajetória estão amplamente disponíveis, e pesquisas acadêmicas já começaram a explorar a trajetória do planejamento diplomático no Itamaraty (Farias, 2017; 2021; Ramanzini e Mariano, 2024).

No ano em que se comemora a efeméride de sete décadas e meia do percurso brasileiro com o planejamento diplomático, pareceu justificado aportar uma contribuição adicional a essa literatura emergente e estimular o debate a seu respeito. Valendo-se de fontes primárias e com base na experiência pessoal dos autores na SPD, o texto realizará uma reconstrução histórica da sua trajetória institucional tendo por parâmetro os principais instrumentos, métodos e resultados de planejamento que representaram sua contribuição à formulação de políticas e à articulação de posicionamentos do Brasil em temas diversos da agenda internacional.

O ensaio tem mais cinco tópicos. O tópico 2 discute aspectos teóricos e práticos do planejamento em geral e em política externa a partir de diálogo com a literatura especializada e faz referência às experiências nacionais mais bem-sucedidas, a fim de iluminar o caso brasileiro em bases comparadas. O tópico 3 analisa uma primeira fase de introdução, experimentação e inovação com planejamento diplomático no Brasil, entre 1949 e 1968. O tópico 4 examina uma segunda fase, entre 1974 e 2018, marcada por vários momentos de expansão e retraimento do planejamento político. O tópico 5 aborda o processo por meio do qual a área foi reconstruída, a partir de meados de 2021, até o presente. A conclusão faz um balanço sobre as tarefas que o planejamento diplomático tem mais condições de cumprir e que têm potencial de incrementar a qualidade do processo decisório da política externa.

II. Planejamento em geral e em política externa: aspectos teóricos e práticos

A influência imediata do planejamento em política externa vem indubitavelmente da experiência dos Estados-Maiores enquanto órgãos de

planejamento e assessoria militar. Ao longo da segunda metade do século XX, no entanto, o planejamento da atividade do governo em geral, decorrente da adoção de técnicas de planejamento na economia, também serviu de fonte de inspiração para seu uso na área de relações exteriores.

Sociedades capitalistas e não capitalistas experimentaram com a ideia de "planejamento" durante o século XX. Inicialmente, o termo associava-se às mudanças na gestão da ordem econômica inauguradas na União Soviética e que, com a Crise de 1929, alteraram todo o modo de agir dos governos no terreno da economia. Implicava intervenção sistemática e programada do Estado nas relações econômicas, em contraponto à preponderância das forças de mercado na formação das expectativas dos agentes, na definição de prioridades de investimento, na alocação de recursos, enfim, na composição do produto nacional e em sua distribuição. Por meio de ativa coordenação governamental dos diversos atores econômicos, as decisões públicas e privadas passariam a alinhar-se ao que Shonfield (1968, p. 262) definiu como "as duas finalidades da política econômica do pós-guerra": aceleração do crescimento econômico e controle das flutuações do ciclo de negócios, especialmente com a busca do pleno emprego.

Da mesma forma que no terreno econômico, a grande desorganização na economia internacional dos anos 1930 ajudou a fomentar animosidade e tensões no plano político-estratégico. A ausência de um quadro comumente aceito para ordenar as relações internacionais no período entreguerras representava uma falha de governança análoga às falhas de mercado. O "marco zero" do pós-Segunda Guerra Mundial exigia elevado nível de inovação, criatividade e planejamento dos líderes e suas chancelarias para assentar as bases da nova ordem. O futuro deveria apontar para uma situação minimamente estável, previsível e com instituições reguladoras das relações entre os Estados. A grande tarefa de reconstrução da Europa apontava nesse sentido, e recebeu uma de suas respostas na forma do Plano Marshall, gestado no PPS. Também se refletiu no imperativo da manutenção da "preponderância de poder" adquirida durante o conflito (Leffer, 1992). Nos casos em que a cooperação em torno desses objetivos não fosse possível, a exemplo do relacionamento EUA-URSS, os planejadores assumiriam a função de pensar uma estratégia para "vencer" ou, apenas, "conter" o inimigo, como foi o caso da "Doutrina Truman". Doutrina, recorde-se, teorizada pelo primeiro chefe de uma unidade de planejamento diplomático no mundo e que veio a ser traduzida, em formato operacional, em um dos documentos definidores da Guerra Fria: o National Security Council Paper NSC-68 intitulado United States Objectives and Programs for National

Security, e escrito originalmente pelo segundo chefe do Policy Planning Staff do Departamento de Estado, Paul Nitze, em 1950 (Danner, 1998).

É extensamente conhecida a experiência norte-americana com o planejamento de política externa (Drezner et al., 2009; Pugliaresi; Berliner, 1989; Brezezinski, 1969; Gaddis, 2011), mas muitos outros países, ademais do Brasil, também dispõem de centros de planejamento político. O Centre d'analyse, prévision et stratégie (CAPS) do Quai d'Orsay foi concebido em 1973. O CAPS respondia à necessidade de manter uma interlocução institucionalizada entre o QdO e o mundo acadêmico, algo que até então era feito com base apenas em relações pessoais ocasionais. Ademais, tinha a ver com a ideia, desenvolvida nos anos 1960, de realizar um exercício de planificação e previsão para as relações exteriores, nos moldes do que era feito para a economia doméstica. Inspirado nas experiências do PPS do Departamento de Estado e do Conselho de Segurança Nacional dos EUA, o então Ministro das Relações Exteriores Michel Jobert, um político de carreira e sem amarras para inovar, introduziu uma "célula de previsão" na chancelaria francesa (Vilmer, 2020). À sua testa colocou Thierry de Montbrial, engenheiro de minas, jovem *polytechnicien*, de apenas 30 anos, hoje presidente-executivo do Institut français des relations internationales (Ifri). A unidade foi criada como CAP: o "s" de *stratégie* viria a ser adicionado ao seu título pelo Ministro Laurent Fabius em 2012 (Jansen, 2016; Vilmer, 2020; Hertaux; Lafont, 2023). Sua equipe tem formato híbrido, sendo integrada por diplomatas e acadêmicos. O CAPS liga-se diretamente ao gabinete do chanceler francês e, recentemente, seus dirigentes têm sobrevivido a constantes mudanças de gabinetes e ministros. A direção alemã, o Plannungstab, foi implantada no Ministério do Exterior no início da década de 1960, e o Policy Analysis Group canadense é do mesmo ano (Gohlert, 1977; Madar e Stairs, 1977). Datam desse período, ademais, os setores de planejamento de Japão, Reino Unido, Bélgica, Austrália e Países Baixos (Jeangène-Vilmer, 2020). Na Rússia, a área foi estabelecida em 1965 como "Diretoria para o Planejamento de Medidas de Política Externa" e hoje intitula-se "Departamento de Planejamento de Política Externa". Ao longo de sua existência, esteve envolvida em assuntos de alto perfil da política externa russa, como a *détente*, o Ato Final de Helsinque, de 1975, a política para a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) e o BRICS. Mais recentemente, foi responsável por redigir a última edição (2023) do "Conceito de Política Externa da Federação da Rússia", documento de planejamento estratégico que consolida visão sistêmica dos interesses nacionais russos em política externa. O legado do Departamento é associado a nomes conhecidos

da diplomacia russa: Vladimir Semyonov (1911-1992), Anatoly Kovalev (1923-2002) e Lev Mendelevich (1918-1989).

O mandato do Policy Planning Staff original, concebido por George Kennan, previa cinco funções essenciais: 1) Análise de cenários; 2) Avaliação de objetivos e de desempenho diplomático; 3) Coordenação entre agências responsáveis por temas de política externa; 4) Consultas a atores externos; e 5) Especulação sobre o futuro. Planejamento, para os pioneiros desse modelo, teria o propósito de "fundir pensamento e ação" (Brzezinski, 1969), conceito até hoje utilizado pelo Departamento de Estado.

Em geral, essas atividades podem ser separadas em duas dimensões: a dimensão de "produtos" de planejamento; e a dimensão de "processos" de planejamento.

Quando se fala em "produtos", o planejamento consiste na elaboração de estudos, pesquisas e levantamentos, *policy papers*, sínteses informativas etc., visando contribuir com a geração de informação estratégica no processo decisório da política externa, sobretudo em sua fase de formulação. São insumos para definição de linhas de ação política em temas diversos da agenda internacional.

Em termos de "processo", o planejamento consiste em organizar o processo decisório de maneira que todas as informações necessárias cheguem aonde devem chegar, incluindo as distintas visões sobre um determinado assunto a ser objeto de decisão, as alternativas existentes, as prováveis consequências, os riscos inerentes a cada uma, entre outros fatores. As unidades de planejamento operam de modo a incrementar a coordenação necessária entre os diferentes atores e níveis da burocracia, para que a decisão ocorra num ambiente de informação o mais completo possível.

As duas dimensões, de produtos e processos, estão naturalmente interligadas. Como unidades responsáveis por revisar todos, ou quase todos, os papéis de apoio e discursos utilizados pelo Ministro de Estado – e, em grande medida, também pelo Presidente da República – em compromissos oficiais de natureza internacional, uma das atividades que realizam é assegurar que os elementos de informação e as mensagens a elas encaminhadas pelas áreas responsáveis por cada assunto estejam de acordo com a posição consolidada e atualizada do seu país em cada tema. É uma tarefa de harmonização, consolidação, coesão e refinamento da narrativa e das posições oficiais do Governo brasileiro em todas as matérias e foros em que atua.

Esse "processo" de análise, comparação e consolidação gera, por sua vez, um "produto" na forma de discursos, pontos de conversação e outros tipos de material de apoio que o Ministro de Estado utilizará em sua capacidade de

agente responsável pela implementação da política externa brasileira a partir do mandato que lhe conferem o Presidente da República e a Constituição Federal. O processo de elaboração desse material também gera as análises, sugestões de encaminhamento, propostas de política externa, etc., que são a essência do *policy planning*. Além disso, a inserção da área de planejamento na estrutura do ministério como unidade diretamente vinculada ao gabinete do Ministro de Estado permite acesso às informações de todas as áreas, o que facilita diversas tarefas, por exemplo: perceber problemas de coordenação em determinada matéria; identificar a necessidade de maior refinamento conceitual de um ou outro tema; necessidade de definição, ou redefinição de posicionamento em outro tema, etc. A esse título, uma das atividades coordenadas pela área de planejamento político em chancelarias como a francesa, a alemã, a italiana e a turca, entre outras, é a reunião anual dos embaixadores e demais chefias de postos no exterior que as capitais realizam com fins de coordenação e informação. Por isso, o ato de "planejar" – ou seja, o próprio "processo de planejamento" – é tão importante, ou até mais, do que os "planos" ou os "produtos" resultantes desse processo. Como bem destacou Eisenhower: "Plans are nothing, but planning is everything". Ao planejar, os atores envolvidos nessa atividade adquirem e produzem informação, coordenam-se, comunicam-se, mobilizam a burocracia, confrontam visões, sopesam argumentos e, idealmente, produzem um processo decisório mais inteligente.

É interessante notar que essa função de lidar diariamente com muita informação e análise naturalmente acabou levando a uma aproximação das áreas de planejamento dos centros de pesquisa, universidades e *think tanks*, a fim de manter canais de interlocução permanente com a comunidade acadêmica, que produz conhecimento sobre política externa e relações internacionais. Por isso, uma questão central nas discussões sobre planejamento e governança é a relação entre conhecimento e *policy*. É verdade que os fatores distintivos da burocracia, para lembrar Max Weber, já incluem a especialização e a divisão do trabalho, a perícia técnica, bem como a gestão da informação oficial ou de Estado (Weber, 2015). Mas a noção de planejamento dá um passo além. Shonfield (1968, p. 339) destaca o "critério intelectual" como justificativa central para a adoção do planejamento: "o plano [em tese] funciona porque a qualidade da análise realizada pelos planejadores convence os homens que detêm o poder econômico [...] de que as conclusões que lhes são oferecidas fornecem bons conselhos". Dessa forma, uma política planejada, que calcula fins e meios, é selecionada entre distintas opções, embute em seu desenho as consequências estimadas, e é resultado de um processo (ideal) racionalmente organizado, pressupõe a consideração do melhor conhecimento disponível sobre a matéria

em discussão. Busca, assim, mitigar os efeitos da "racionalidade limitada" típicos do processo decisório nas organizações (Zahariadis, 2016). Ela pressupõe uma "visão" sobre o objeto "planejado" e, portanto, ultrapassa os limites da administração racional-burocrática, que não incorpora necessariamente o ponto de vista político. Adicionalmente, o conhecimento aportado pelo planejamento tem finalidade e tempos distintos daquele produzido na academia. É *policy--oriented* e, portanto, responde às necessidades de governo.

Na formulação de Shonfield (1968, p. 343), "o elemento comum em todas as variedades do planejamento capitalista do pós-guerra é o grande papel entregue ao intelectual independente". Na política externa isso também ocorreu. Nos EUA, figuras de proeminência na academia foram chamados a serem planejadores no Departamento de Estado ou no Pentágono: Thomas Schelling, Fred Iklé, Morton Halperin, Graham Allisson, Walt Rostow, Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, Samuel P. Huntington, Francis Fukuyama, e G. John Ikenberry, para ficar apenas nos nomes mais conhecidos (Desch, 2019). Além disso, em muitos países, as unidades de planejamento diplomático têm divisões exclusivamente dedicadas à pesquisa, análise e publicações. É o caso de Índia, Egito, Itália, China, Rússia e Espanha.

Não é coincidência que, no Brasil, o processo de crescente abertura e diálogo entre a chancelaria e a academia, no início dos anos 1980, tenha se dado por iniciativa de diplomatas que trabalhavam com planejamento político. É o que diz Gelson Fonseca Jr., em prefácio a sua Tese de Curso de Altos Estudos sobre o tema:

> Outra inspiração [para a Tese] foi a atitude do então Ministro Ronaldo Sardenberg, com quem eu trabalhei na área de planejamento político do Gabinete do Ministro Saraiva Guerreiro. [...] Ronaldo terá sido dos primeiros diplomatas a perceber a importância de abrir o Itamaraty para um diálogo com a Academia (Fonseca Jr., 2012, p. 206).

À frente do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e, mais recentemente, do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), o embaixador Gelson Fonseca Jr. contribuiu significativamente para alavancar a aproximação entre chancelaria e academia.

As áreas de planejamento assumiriam a responsabilidade de trazer uma perspectiva analítica e abrangente ao processo decisório, examinando problemas, propondo cursos de ação e elaborando estudos voltados tanto para

as autoridades superiores quanto para publicação e debate com a comunidade acadêmica. Decorre disso a função de engajamento (*outreach*) desempenhada pelas unidades de planejamento junto aos centros de pesquisa, formadores de opinião e atores influentes da sociedade para obter insumos, informar-se sobre os diferentes pontos de vista e trazer informação estratégica para dentro das burocracias. Os planejadores seriam, assim, aqueles responsáveis por "mediate between knowledge and action" (Friedmann, 1987). Entre outros fatores, essa revolução no processo decisório seria responsável pela crescente participação de intelectuais, professores e outros especialistas em diferentes fases da política pública, desde a formação da agenda, até a proposição de alternativas, passando pela fase decisória até a implementação e o monitoramento (Kindgon, 1995).

Por não serem áreas responsáveis por um portfólio específico, nem deterem competências executivas, as atividades de interlocução realizadas pelas unidades de planejamento junto a seus pares estrangeiros revestem-se de caráter mais informal e livre. Não costumam cobrir agendas bilaterais, nem têm qualquer competência negociadora. Evita-se repetir os "pontos de conversação" conhecidos de lado a lado ou transmitir mensagens oficiais no cumprimento de instruções. Ao contrário, o escopo temático é mais aberto e procura abordar grandes tendências e "forças profundas" que se desenham no médio e no longo prazo, acontecimentos com impacto sistêmico, entre outros assuntos, ainda que com atenção às especificidades conjunturais. A propósito, é interessante notar que, nas Policy Planning Discussions realizadas entre Brasil e Estados Unidos em 1966, o item inicial da agenda intitulava-se "Tour d'horizon", expressão utilizada para denotar o caráter panorâmico do exercício. Indicando tal concepção, o documento do Departamento de Estado que relatou a reunião informa, já no primeiro parágrafo, que o lado norte-americano "stated that the purpose of these discussions on policy planning was not to express governamental position but to think through problems of mutual interest in an informal manner" (Department of State, 1966, p. 5).

O perfil analítico, conceitual e idealmente estratégico do trabalho de planejamento encontra, porém, limitações práticas para sobreviver nas chancelarias e preservar sua utilidade. Em primeiro lugar, a ausência de envolvimento no dia a dia da política externa, nas manobras táticas, na atuação e no assessoramento em negociações e viagens pode resultar na impressão de que os planejadores são dispensáveis. A lógica da influência nas relações pessoais imediatas e na presença consistente junto à autoridade impelem o planejador a querer sair do nível estratégico e partir para o operacional, sob o risco de acabar se perdendo nos afazeres da gestão diária da agenda.

Da dificuldade em conciliar relevância no processo decisório e *avoid trivia*, como dizia o general Marshall, nasce o chamado "dilema dos planejadores", na consagrada expressão de Bloomfield (1978). Destler (1972, p. 139) ilustra esse dilema ao estudar as diferentes posturas adotadas por Kissinger antes e depois de entrar para o governo: rapidamente ele aprenderia que o "pensador estratégico" corria o risco de se tornar um mero "ponto de exclamação" nas margens do processo decisório se se recusasse a lutar os embates burocráticos para dar sentido operacional aos objetivos gerais. Trata-se, portanto, de um equilíbrio delicado. A história do planejamento diplomático no Itamaraty, como veremos, revela como os diplomatas brasileiros lidaram com ele.

Em segundo lugar, a natureza da função que o planejamento em tese desempenharia parece ser essencialmente oposta àquela das demais áreas da burocracia. A rotina, os procedimentos, os problemas imprevistos, dificuldades de pessoal, a necessidade ou expediência política, entre outros, são todos elementos que tendem a desestimular a inovação. Em vez de gestão racional do Estado, o trabalho pode facilmente converter-se em engessamento e baixa responsividade. O próprio Weber apontava para a "servidão do futuro" que poderia qualificar o domínio completo da condução dos assuntos públicos por uma administração "puramente técnica" e realizada por "funcionários". O reverso da especialização e do domínio da técnica seria a perda de propósito, senso de direção pelo Estado e liberdade individual de ação, o que poderia ser remediado com a presença de um espírito de liderança política: "a fixação de objetivos políticos não é um assunto técnico e a política não deve ser determinada por funcionários especializados, puramente como tal" (Weber, 2015, p. 198). Os problemas passam a ser apenas "administrados", enquanto a ação política criadora é deixada em segundo plano. Além disso, geralmente é premiado aquilo que ajuda "aqui e agora" e na resolução de pequenas crises e "incêndios". Essa tendência do fenômeno burocrático corre o risco de fazer com que os decisores abordem os problemas de maneira *ad hoc* e não estratégica.

Em texto clássico de 1969, Henry Kissinger criticava o que via como uma tendência da elite política norte-americana do pós-guerra de pensar política externa com o mesmo esquema mental que utilizavam para tratar de outros assuntos de política doméstica. Aquela elite, formada por advogados e empresários, adotava abordagem *problem-oriented*, pela qual concebiam a política internacional por meio de "problemas" que buscavam resolver, um de cada vez, sem recorrer a um conceito ordenador ou visão abrangente sobre a situação geral em que as questões estavam inseridas e o futuro daquela "ordem" (Kissinger, 1969). O resultado, como dizia o mesmo Kissinger (1959, p. 31) em artigo anterior àquele, é que a política "is fragmented into a series

of ad hoc decisions which make it difficult to achieve a sense of direction [...]. Substantive problems are transformed into administrative ones. [...]. Policy planning becomes the projection of familiar problems into the future".

Quarenta anos depois dessa análise, Samuel Berger, então Assessor de Segurança Nacional de Bill Clinton, sintetizou bem aquele perfil intelectual ao dizer que a maior parte das chamadas "grandes estratégias" não passava de racionalizações *a posteriori* de ações individuais. Ele, por sua vez, preferia "deal with today, today, and tomorrow, tomorrow". Mesmo em uma posição estratégica, Berger tendia a tratar dos temas à medida que surgiam em sua mesa. Embora jocosa, a formulação pode até traduzir uma concepção de estratégia. Recorde-se que Helmuth von Moltke, o chefe do Estado-Maior do Exército alemão prussiano em 1871, definia o conceito como um "sistema de expedientes". Essa formulação aponta para flexibilidade, adaptação das táticas à missão específica (*Auftragstaktik*) e uso dos recursos disponíveis. Isso implica não ser necessário existir um plano formal, detalhado, ou mesmo uma "grande estratégia", ao gosto dos norte-americanos, para qualificar uma ação política ou militar como estratégica. Desde que orientada por um conceito, no qual cada ação seja complementar a um desígnio maior, também a abordagem de "deal with today, today" pode funcionar. Mas, mesmo nesse caso, a atuação não se resume a "resolver problemas" (*problem solving*), nem se restringe ao nível tático-operacional.

Além da demanda por integrar conhecimento e *policy,* episódios concretos de falhas de diagnóstico e de política reforçaram a percepção acerca da utilidade dos órgãos de planejamento. O desastre da Baía dos Porcos, em abril de 1961, no início do governo Kennedy, apontava para uma falha significativa no processo decisório. Ao tomar posse, uma das primeiras medidas assinadas por Kennedy havia sido a dissolução do Planning Board e do Operations Coordinating Board do Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca. Com seu estilo informal, propenso a privilegiar reuniões *ad hoc* com pequenos grupos de assessores, o presidente entendia que o *policy process* estabelecido por Eisenhower era excessivamente rígido e burocrático (Daalder e Destler, 2009). A consequência dessa medida foi que os planos iniciados sob Eisenhower para a invasão de Cuba não foram examinados com a profundidade e a destreza necessárias antes de serem endossados pelo grupo que assumira o governo. A atribuição do fracasso a problemas no processo foi suscitada por assessores próximos do presidente, que escreveram relatórios apontando para a ausência de "adequate procedures for review and discussion of the proposed operation" e para a situação de "inadequate definitions by the participants of their respective roles and contributions to the deliberative process" (Burke, 2000, p. 77). Kennedy

compreendeu que precisava de um processo mais organizado para lhe fornecer aconselhamento no campo militar e coordenar esforços da própria Casa Branca, do Pentágono e das agências de inteligência (McMaster, 2017, p.9). Uma das medidas adotadas foi o National Security Action Memorandum N. 55, de junho de 1961. Dirigido ao Chefe do Estado-Maior Conjunto, o presidente assinalava sua expectativa de que os chefes de Estado-Maior das Forças, bem como o destinatário do Memorando, fizessem chegar a ele seu conselho de maneira desimpedida e não filtrada; contribuíssem para o êxito dos programas militares e paramilitares da Guerra Fria; e apresentassem o ponto de vista militar em colegiados governamentais de maneira a assegurar que os fatores militares fossem claramente sopesados antes da tomada de decisão. Por fim, ao reconhecer que "the most difficult problem in Government is to combine all assets in a unified, effective pattern", o presidente indicava esperar contar com seu apoio para "integrar" os elementos militares no contexto maior de qualquer situação examinada, o que também remete à ideia de planejamento (Lawer e Mahan, 2010).

III. De Roberto Campos a Paulo Nogueira Batista (1949-1968)

Toda uma geração de intelectuais, políticos e industriais brasileiros endossariam integralmente o ideário planejador após a Segunda Guerra Mundial. O aparelho do Estado seria amplamente remodelado de acordo com o desenvolvimento de capacidades estatais sob a forma da institucionalização de políticas e procedimentos decisórios, criação de burocracias especializadas, investimento na formação de pessoal, criação de agências de fomento e de pesquisa, entre outras medidas (Gaetani, 2008). Cabe lembrar o papel que teve nesse processo a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, prevista por acordo bilateral assinado em 1949, como um primeiro esforço sistemático, depois das missões Cooke e Abbink, de mapear os "pontos de estrangulamento" e "pontos de germinação" da economia brasileira e formular sugestões de políticas públicas em linha com as técnicas mais avançadas de planejamento. Dela emanou a proposta de criação de um banco nacional de desenvolvimento, o qual pudesse coordenar o recebimento de recursos externos para financiamento de grandes projetos, desenhar esses projetos e acompanhar a sua execução (Lafer, 1975). É dessa época, ademais, a criação da Assessoria Econômica da Presidência, durante o governo Vargas II (1951-1954), onde trabalharam nomes formadores do planejamento brasileiro, como Rômulo de Almeida, Cleantho de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Ignácio Rangel – os "boêmios cívicos",

na expressão que consagrou o grupo. Em prefácio a trabalho de Cleantho de Paiva Leite sobre o "Assessoramento da Presidência da República", escrito em 1959, outro exemplar dessa geração, Benedicto Silva, faz análise importante das mudanças então implementadas:

> A responsabilidade de formular políticas exige órgãos complementares, que dividam entre si as diferentes fases do processo. Daí o advento do estado-maior civil. [...] esse trabalho consiste no estudo exaustivo e documentado de todas as soluções propostas para cada problema (Silva, 1959, p. 12-13).

O Itamaraty não ficou alheio à disseminação do ideário do planejamento no governo federal. Por uma feliz coincidência, um dos mais capazes diplomatas brasileiros servia em Washington à época da criação do PPS de Marshall e Kennan e testemunhou de perto sua consolidação. Morando nos Estados Unidos desde 1943, Roberto Campos, que já participara da delegação brasileira à Conferência de Bretton Woods, foi observador privilegiado do engajamento norte-americano na construção das instituições econômicas e políticas do pós-Guerra. Por atuação decisiva de Campos, o Ministério passou a desenvolver atividades de planejamento de política externa a partir da década de 1950, sob inspiração do Policy Planning Staff (PPS).

Farias (2021) aponta que a primeira unidade de planejamento diplomático no Brasil foi criada ainda em 1949, dentro da então "Divisão Econômica" do Itamaraty, onde Campos trabalhava, exatamente porque considerava necessário dotar o Ministério de meios técnicos e intelectuais para incrementar a qualidade das informações e a preparação das posições do País em negociações econômicas e comerciais internacionais. Segundo o mesmo autor, Campos aproveitara a oportunidade oferecida pela visita de Kennan ao Brasil naquele ano, acompanhando o Secretário de Estado Marshall, para convencer seus superiores da conveniência daquela iniciativa (Farias, 2021, p. 2). A ideia era que essa repartição agisse como uma "Consultoria Econômica" do chanceler, mantivesse coordenação com outras áreas do governo com competências em assuntos econômicos internacionais e preparasse boletins econômicos com fatos correntes importantes para a alta chefia do Itamaraty (Farias, 2017, p. 48).

Durante o segundo governo Vargas (1951-1954), destacaram-se os trabalhos sobre a reforma administrativa do Itamaraty, conduzidos por uma comissão designada por portaria do chanceler João Neves da Fontoura em 31 de julho de 1952, que marcaram época nesse período. Uma das teses que orientariam as discussões na Comissão, por iniciativa do Ministro, era

a necessidade de "redistribuição" dos serviços da Secretaria de Relações Exteriores (SERE), sede do Ministério, "segundo um critério de separação dos órgãos que planejam e fazem política daqueles que executam serviços" (Silveira, 1966). Não se esboçavam ainda a separação entre planejamento e execução da política externa em si, mas apenas entre o que era "área fim" e o que era "área meio". Segundo o embaixador Flávio Castro (2009a, p. 429), as propostas ali gestadas somente vieram a se realizar plenamente em 1961, durante a primeira gestão de Afonso Arinos. Entrementes, reforma pontual foi implementada em 1956 com a reestruturação da Divisão Política, vinculada ao Departamento Político, à qual coube "o planejamento geral da política exterior do Brasil" (Castro, 2009a, p. 438). De fato, como decorrência da matriz desenvolvimentista e planejadora que fundamentava os projetos do governo JK em todas as áreas, o Itamaraty acompanhou as mudanças administrativas então em curso.

Em 1958, nomeado chefe do Departamento Político pelo chanceler Francisco Negrão de Lima, o então Ministro de Segunda Classe João Augusto de Araújo Castro ressaltava, como apontamos, a vitória da ideia de "planejamento diplomático" – um planejamento que se entendia flexível, não dogmático e equilibrado. No ano seguinte, já na gestão Horácio Lafer, foram criados no Ministério, pelo Decreto n. 47.297, a Comissão de Coordenação da Política Econômica Exterior, o Grupo Interno de Coordenação da Execução da Política Econômica Exterior e, de especial importância, o Secretariado Técnico de Análise e Planejamento da Política Econômica Exterior (STAP). O STAP representou um salto qualitativo com relação à unidade de planejamento da Divisão Econômica. Expandiam-se significativamente as competências para coordenação, pesquisa e formulação. O STAP atenderia à Comissão de Coordenação, composta por representantes de três Ministérios: Itamaraty, Fazenda e Trabalho, Indústria e Comércio. Sua formação incluiria funcionários efetivos ou contratados do Ministério das Relações Exteriores, além de servidores requisitados de outras entidades governamentais, autarquias ou sociedades de economia mista. Abria-se a possibilidade de o Itamaraty convocar especialistas, técnicos, intelectuais e pesquisadores de fora dos quadros diplomáticos para trabalhar no planejamento, novamente seguindo a tendência de outros países de valer-se da comunidade universitária para assessoramento governamental.

Para chefiar o STAP, Lafer indicou o ministro Miguel Ozorio de Almeida. O diplomata se envolvera ativamente com planejamento nos anos anteriores. Sua atuação buscou colocar o Itamaraty na vanguarda do conhecimento no que se referia ao uso da eletrônica e da computação no serviço público.

O STAP desenvolveu modelos matemáticos para analisar fluxos comerciais e questões relativas a balanço de pagamentos, crescimento econômico, entre outros, com a intenção de mapear tendências e subsidiar o processo decisório. Os estudos que Ozorio promovera quando lotado na embaixada do Brasil em Washington, utilizando técnicas avançadas de projeção econômica, lançaram as bases para a Operação Pan-Americana, promovida por JK em 1958. Embora o governo Eisenhower tenha recebido a proposta friamente, a gestão Kennedy trabalhou com base nos mesmos preceitos, motivada pela percepção do fortalecimento da influência soviética na região na esteira da Revolução Cubana (Mello e Silva, 1992).

Com o mesmo propósito de fortalecer os processos decisórios internos, Lafer decidiu estabelecer a Comissão Coordenadora da Política Econômica Exterior. Coube a esse Secretariado, por exemplo, a elaboração dos materiais de apoio para a participação da delegação brasileira nas primeiras discussões das comissões da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, de documentos para diálogos exploratórios entre países latino-americanos e as Comunidades Econômicas Europeias, sobre evolução do mercado internacional de produtos de base, movimento de capitais entre Brasil e Europa, entre muitos outros.

No início dos anos 1960, a Política Externa Independente (PEI) não apenas marca uma renovação do repertório conceitual e da prática diplomática brasileira, mas também imprime modernização importante no planejamento da política externa. Embora pouquíssimos autores tenham enfatizado esse aspecto da PEI, documentos revelam elevado grau de sofisticação intelectual no tema durante os governos Jânio Quadros (1961-1961) e João Goulart (1961-1964). Foi durante esse período que o processo de planejamento do Itamaraty tomou as maiores proporções que já assumiu até hoje. Serviu, assim, de referência para posteriores esforços de modernização e ajuste da área, quando já se haviam tornado nítidos os méritos, assim como os problemas, da organização interna para o *policy planning*. Para Castro (2009a, p. 449), a reforma das estruturas ministeriais de 1961, consignada na Lei 3.917, de julho daquele ano,

> [...] foi sem dúvida a mais elaborada reforma havida na organização do Itamaraty. Representou a cristalização de um longo trabalho, de dez anos, de sucessivas comissões que foram desenvolvendo a ideia a criação de uma nova estrutura para toda a SERE. Uma das principais premissas desse trabalho foi a constatação de que "não

> havia nenhum órgão, de alto nível, destinado ao planejamento da política externa (Castro, 2009a, p. 450).

A normativa estabeleceu a Comissão de Planejamento Político (CPP) com mandato de sistematizar dados e informações sobre política internacional e condensar e oferecer diretrizes para atores importantes da comunidade diplomática brasileira. Sua presidência cabia ao Secretário-Geral, não havendo a previsão de criação de um cargo específico para cuidar do tema.

O avançado desenvolvimento teórico e institucional em torno do planejamento à época da PEI prende-se à atuação de San Tiago Dantas, que já vinha refletindo sobre o assunto havia mais de vinte anos. Em 1938, professor catedrático na antiga Universidade do Brasil, ele publicou interessante artigo intitulado "Reflexões sobre o emprego dos 'planos' em administração e economia". Notando, embora, ter sido na Rússia soviética onde, pela primeira vez, se experimentou com a planificação total e sistemática da produção econômica, aduzia que a ideia

> [...] dos planos fez fortuna em todos os países, infiltrou-se naqueles que repeliam o socialismo e o próprio autoritarismo econômico, e hoje parece mais uma conquista universal da técnica de intervenção do Estado, do que um consectário de um sistema econômico qualquer (Dantas, 1938, p. 253).

Em artigo de 1939, ele aprofundaria esse tema, associando-o ao desenvolvimento da ciência da administração pública. Sua concepção de planejamento estava intimamente associada à modernização administrativa, à ciência e à pesquisa social aplicadas e, fundamentalmente, às funções que o setor público passaria a assumir no último século (Dantas, 1939). Conhecido por sua contribuição acadêmica ao estudo do Estado, San Tiago Dantas participara, como especialista convidado, da "Comissão de Elaboração Final do Projeto da Reforma do Ministério das Relações Exteriores" (conhecida como "Comissão Leitão da Cunha"), cujos debates se deram ao longo de 1952. Ponto chave nessa discussão era a tese, afinal vencedora, acerca da "separação" entre funções de planejamento e funções executivas, as quais até então não estavam bem demarcadas no organograma e na prática ministerial (Farias, 2017).

A separação efetiva, no entanto, aguardaria mais dez anos para ser implementada. Após a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, San Tiago Dantas fora nomeado para chefiar o Itamaraty no gabinete do Primeiro-Ministro Tancredo Neves. Ele e Tancredo assinaram o decreto aprovando o Regulamento Orgânico do MRE, o qual detalhava as competências da CPP e

designava o STAP para atuar como sua "assessoria". O governo, o primeiro a contar com um Ministério do Planejamento, também inovaria na esfera federal ao adotar, em 11 de junho de 1963, o Decreto n. 52.256, estabelecendo a "Coordenação do Planejamento Nacional". Nos "consideranda" da normativa, afirmava-se que o planejamento, antes de tudo, estava ligado a duas tarefas fundamentais: informação e coordenação. Em primeiro lugar, ele ajudaria na coleta e na análise, em bases permanentes, das informações necessárias para se chegar à melhor decisão nas diferentes áreas. Em segundo, atuaria de maneira a coordenar os atores que participam do processo decisório e aportam a ele aquelas informações.

No mês seguinte, o Itamaraty finalmente dava um desfecho ao longo processo de "autonomização" do planejamento, com a assinatura, pelo presidente João Goulart e pelo chanceler Evandro Lins e Silva, do Decreto n. 52.280, de 22 julho de 1963. Estava criada a Secretaria-Geral Adjunta para Assuntos de Planejamento Político (SGAPP), que assumia as atribuições da CPP e do STAP. Dois dias depois saía a nomeação do seu primeiro titular, o diplomata baiano Helio de Burgos Cabal, cuja gestão foi interrompida em abril de 1964 pelo golpe que depôs Goulart.

O texto "Fundamentos do Planejamento Político", de sua autoria, pode ser lido como o documento fundacional do planejamento político no Itamaraty. Por um lado, ele assenta algumas bases sobre o assunto que permanecem até hoje. Por outro, é a referência com relação à qual gerações posteriores de planejadores diplomáticos buscaram redefinir ou modelar o trabalho das sucessivas unidades de planejamento, seja com vistas a aproximar-se daquele esquema, seja com vistas a evitar seus problemas. Dividido em quatro seções – "Objetivos do Planejamento Político", "Premissas Básicas do Planejamento Político"; "Princípios Operacionais do Planejamento Político"; e "Condições de Eficácia do Sistema" –, o papel faz sofisticado arrazoado sobre os problemas de não se destacar uma unidade especificamente para a tarefa de planejamento:

> O estabelecimento de um órgão de planejamento no Ministério das Relações Exteriores deve visar, primordialmente, à maximização de opções para executar a política exterior do Brasil. [...] a eficácia da ação política requer que as medidas governamentais [...] se fundamentem numa análise sistemática, em grande profundidade, de todas as informações que seja possível reunir. [...] A complexidade e o vulto das responsabilidades do Brasil no exterior não mais permitem que as decisões sejam fundamentadas apenas à luz do tirocínio

> profissional, da intuição e do acúmulo empírico de informações (Cabal, 1968, p. 16).

Hélio de Burgos Cabal daria ainda uma última contribuição teórica para o planejamento no Itamaraty com o documento intitulado "Doutrina, Metodologia e Organização do Planejamento da Política Exterior", que aprofunda temas já mencionados nos "Fundamentos" e faz um apanhado das experiências anteriores. A principal tese avançada reside no sentido dado ao conceito de planejamento. Antes de tudo, trata-se, conforme o adjetivo que passaria a lhe acompanhar, de uma atividade de natureza e fins políticos. "Político", aqui, não visa se contrapor a um planejamento, por exemplo, "econômico" ou afeto a quaisquer outros campos de atuação diplomática. Primeiro, ele é "político" porque participa diretamente do processo decisório, onde as prioridades são fixadas e as decisões são tomadas por aquele que tem competência, legitimidade e responsabilidade política pela condução superior de determinados assuntos por atribuição da autoridade política constituída. Segundo, o termo refere-se ao modo de abordar os assuntos desde um ponto de vista "político", quer dizer, considerando seus impactos sobre a posição geral do país, os interesses e os atores envolvidos, as possibilidades e os riscos, enfim, os fatores que compõem uma "conjuntura política" e que devem ser sopesados pelos decisores. Terceiro, e como decorrência, é "político" no sentido de não ser *apenas* técnico: embora incorpore os aspectos técnicos do assunto, trará outras considerações para incidir sobre a matéria e que o nível técnico é incapaz de se conceber (nem isso lhe é requerido, porque não tem a exposição às informações, pressões e dinâmicas políticas instauradas em níveis superiores da administração e das relações com outros parceiros internacionais). Como instância que serve de ponto focal para o envio de todas as informações que subsidiarão o(a) Ministro(a) em compromissos oficiais, a unidade de planejamento é dotada de melhores condições para fazer uma avaliação dessa natureza. É verdade que o Gabinete é que reunirá todas as informações em seu formato *final*, mas nele não há uma função destacada especificamente para fazer essa integração. Em quarto lugar, o planejamento político distingue-se daquele planejamento executado por "áreas meio", cujo objetivo é desenvolver a programação orçamentária, a administração das estruturas físicas e dos recursos humanos, entre outras atividades que viabilizam a busca dos objetivos políticos definidos, como não poderia deixar de ser, também no nível político: na Presidência da República e na cúpula do Ministério.

Evidentemente, tanto o planejamento político quanto o administrativo serão orientados de acordo com os objetivos mais amplos da organização, e

não apenas aqueles associados a um ou outro. Como escrevia o então chefe da Divisão de Pessoal em 1966, Azeredo da Silveira, "tanto o planejamento quanto a execução das providências administrativas específicas, destinadas a criar ou manter as condições materiais de existência ou de funcionamento dos órgãos que integram uma Chancelaria Diplomática, se fazem preponderantemente tendo em vista a necessidade de instrumentação de uma política nacional em relação a área ou áreas em que se projeta o interesse do Brasil". Daí a necessidade, em suas palavras, de ambos os tipos de planejamento realizarem-se "dentro da mesma diretriz funcional". Mas o adjetivo "político" do primeiro tipo de planejamento, carregado de substância, confere-lhe o sentido principal da sua operação. E é esse o sentido que a expressão "planejamento diplomático", bastante brasileira, acolheu integralmente.

Embora teoricamente correto, o elevado nível de ambição que o embaixador Burgos imprimiu ao trabalho da SGAPP acabou esbarrando em limites práticos. Em síntese, o projeto de Burgos (1963) tinha duas premissas:

- planejamento "total", em oposição ao planejamento "parcelado";
- estrutura e função "análogos aos Estados-Maiores".

Burgos entendia que a eficácia desse "sistema de planejamento", com organização hierárquica e diversas subdivisões, aos moldes de um Estado-Maior, estaria determinada por quatro condicionantes: recursos financeiros, informações, formulação e controle. Para levar adiante esse projeto, supunha serem necessários "recursos adequados", contratação de técnicos não pertencentes aos quadros do Itamaraty, acompanhamento da execução da política externa e até mesmo atuação junto à opinião pública de modo a gerar uma percepção social que resultasse em apoio às ações diplomáticas do governo. Além disso, seria responsável por definir o currículo e orientar a escolha dos professores dos cursos do Instituto Rio Branco (IRBr). Fixado este entendimento, a unidade de planejamento teria enormes proporções. No Projeto de Decreto com a estrutura ideal para a SGAPP, que Burgos submeteu à apreciação da chefia do MRE, apontava-se para a "necessidade de se articular o sistema de planejamento político do Ministério das Relações Exteriores com a organização do planejamento para o desenvolvimento econômico do país, a cargo da Comissão de Planejamento Nacional". Previam-se cinco divisões trabalhando sob sua chefia, a saber: Divisão de Informações Estratégicas (DES); Divisão de Planejamento Conjuntural (DiC); Divisão de Planejamento Estratégico (DPE); Divisão de Revisão (DRe); Divisão de Divulgação (DDi); e Divisão de Pesquisas Históricas (DPH). Estimava-se em 40 o número de diplomatas que lotariam essas repartições.

Não durou muito até que essa visão "maximalista" fosse contestada. Em Memorando para o Secretário-Geral de 27 de janeiro de 1966, o então SGAPP interino, embaixador José Oswaldo de Meira Penna, elaborou a mais completa crítica ao sistema sugerido. Segundo de Meira Penna, o projeto "espantou e aterrorizou e suas consequências não tardaram a se fazer sentir". O então Secretário-Geral justificava a decisão de não endossar a proposta dada a "pouca ou nenhuma produtividade" da SGAPP e a sobreposição de funções entre ela, a CPP e o STAP. A posição da SGAPP era "controvertida" dentro do Itamaraty, mas, reconhecendo que a ideia de planejamento se havia convertido em "fulcro da administração pública", de Meira Penna pôs-se a braços com a tarefa de ajustar a estrutura do órgão a fim de preservá-lo da extinção. Pois "a dificuldade", afirmou, "reside [...] no terreno da natureza, alcance e nível hierárquico do planejamento, não no princípio em si do Planejamento" (de Meira Penna, 1966). A seu juízo, uma estrutura de planejamento teria quatro virtudes "corretivas" que poderiam contribuir ao processo decisório do Itamaraty:

- Coordenação – o planejamento como forma a dar harmonia e consistência ao trabalho diplomático;
- Trabalho em equipe, evitando o personalismo;
- A correção da tendência de improvisação; e
- A pesquisa exaustiva.

De Meira Penna manifestou-se favoravelmente à adoção de um "planejamento de tópicos, escolhidos anualmente, entre uma variedade enorme de problemas internacionais em que o país se acha envolvido ou por envolver-se", em vez do "planejamento integral" ou "global" defendido pelo seu antecessor. Em sua síntese não isenta de ironia, arrematava que "Limitando a Secretaria a um planejamento tópico não se correria o risco de um planejamento utópico". Recomendou, assim, que a SGAPP se concentrasse em planejamento de curto prazo, em ações limitadas, e que sua estrutura não tivesse Divisões, ficando o STAP extinto e sendo seu pessoal subordinado diretamente ao chefe da área.

Os apontamentos de de Meira Penna refletiam uma indefinição no nível das altas chefias do Itamaraty com relação ao planejamento. Ele deixaria o cargo em março de 1966, sendo sucedido pela Ministra de Segunda Classe Maria de Lourdes de Vicenzi, cujo mandato também seria curto, com menos de um ano. Mais importante é o fato de que, em abril daquele ano, tiveram lugar Policy Planning Discussions em Washington entre Brasil e Estados Unidos, nas quais o lado brasileiro fora representado pelo embaixador brasileiro na capital norte-americana, Vasco Leitão da Cunha, e o Secretário-Geral do

Itamaraty, Manoel Pio Correa. Nos documentos norte-americanos relatando as conversas, nenhuma referência é feita à SGAPP, nem ao processo de redefinição do planejamento político na SERE. Em vez disso, consta que o embaixador Pio Correa, após as discussões, "had not hitherto understood the functions of the Policy Planning Council, and now regarded the establishment of their own Policy Planning Staff as a matter of urgency" (Department of State, 1966).

De qualquer forma, o diagnóstico implacável de de Meira Penna rendeu frutos, ainda que somente dois anos mais tarde. Do referido Memorando saiu a estrutura e a forma de planejamento diplomático que mais persistiu na história do Itamaraty. A gestão seguinte, com Paulo Nogueira Batista (PNB) à frente, acolheria integralmente suas sugestões. De fato, até hoje associa-se o tempo de PNB como SGAPP, entre 1967 e 1969, como uma fase em que o "planejamento funcionava", nas palavras do embaixador Celso Amorim, que lá trabalhou, entre outros, com o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

As contribuições deram-se tanto no processo quanto na consecução de objetivos específicos de política externa. No primeiro caso, forma e estrutura modificaram-se. PNB transformou o STAP de "órgão de assessoria à promoção comercial, como vinha sendo na prática, em um órgão assessor do planejamento político" (Batista, 1968). Depois, a CPP emitiu a Circular N. 6.867, de 31 de julho de 1967, com "Normas de elaboração de registros de posição" destinadas aos Secretários-Gerais Adjuntos e ao Chefe do Departamento Cultural e de Informações. Estabeleciam-se um processo e parâmetros para seleção, redação, tramitação, revisão, adoção e distribuição de papéis com direcionamento político temático para conhecimento e execução pelas chefias, missões diplomáticas e delegações junto a organismos internacionais. Embasava todo o esquema a concepção do planejamento como atividade a ser desdobrada em três fases: elaboração da política; coordenação da execução; e avaliação dos resultados. O planejamento da política externa, para PNB, dizia respeito "essencialmente [...] à formulação [...], à identificação dos objetivos e dos meios para atingi-los" (Batista, 1968, p. 83).

Embora não viesse a realizar "planejamento global", a SGAP passaria a dar um "assessoramento de visão global", o que quer dizer que o seu formato e funcionamento, sem divisões rígidas e responsabilidades temáticas, poderia ter acesso a todos os papéis e informações que circulassem no Ministério e, com isso, estar em posição privilegiada para identificar imprecisões, incongruências e lacunas no conjunto da política exterior. Em palestra no IRBr, PNB descreveu da seguinte maneira a unidade que dirigia:

> um pequeno núcleo de diplomatas em que todos assessoram diretamente o Secretário-Geral Adjunto e tratam de todos os assuntos, sem distribuição rígida de tarefas e muito menos criação de Divisões ou Setores. [...] a SGAPP vem funcionando, essencialmente, em termos de (a) órgão de assessoramento na identificação das grandes tendências da política internacional; (b) órgão de assessoramento na formulação da filosofia da política externa brasileira; (c) órgão de assessoramento na tomada de decisões sobre temas operacionais correntes. A participação da SGAPP se faz, em boa parte, através de sua intervenção na preparação dos discursos, artigos, ou conferências do Secretário-Geral, do Ministro de Estado, e do Presidente da República quando sobre política externa. [...] vem dando assessoramento tanto na fase de formulação como na de decisão. Não participa, portanto, da fase de execução, a não ser em problemas muito especiais (Batista, 1968, p. 91).[4]

Além das funções referidas, sobreviveriam até hoje outras tarefas e atividades de planejamento iniciadas por PNB. Em particular, foi então que o planejamento incorporou à sua rotina as tarefas de escrever e revisar papéis e discursos do Ministro, instruções aos embaixadores, mensagens ao Congresso Nacional e relatório anual de balanço. O objetivo era aumentar coordenação e influenciar os princípios que orientariam grandes decisões. Como resultado, o planejamento tornou-se uma atividade com aspecto tático e operacional, mas com visão estratégica e global. Em vez de ter distanciamento e independência do processo decisório diário, buscaria promover ativa coordenação e coerência, com foco em questões de curto e médio prazo, em vez daquele planejamento de longo prazo, de caráter mais especulativo e acadêmico. Avaliava-se que planejamento bem-sucedido supunha permanente contato com as embaixadas, divisões e departamentos.

IV. Da SEB ao SISPREX (1974-2018)

Nas décadas de 1970 e 1980, verifica-se descontinuidade desse legado de práticas e conceitos de planejamento político articulados sob a liderança de PNB. Em sua pesquisa, Farias (2021) argumentou que o chanceler Mario Gibson Barboza resolveu centralizar funções em seu gabinete e, nesse movimento,

4 A brecha deixada para atuação da SGAPP na fase executória foi bastante explorada durante o tempo de PNB. Afinal, ele se envolveria diretamente em missões internacionais e na negociação de acordos, como foi o caso do primeiro Acordo de Cooperação Científica Brasil-Alemanha, assinado em 1968.

rebaixou e depois extinguiu as funções de planejamento, com o STAP sendo dissolvido. Gibson nomeou Miguel Ozorio como seu "conselheiro para projetos especiais", posição esta que, na sequência, seria transferida para a Secretaria-Geral (Farias, 2021, p. 7). Além disso, a nova "Comissão de Coordenação", cuja finalidade seria "assegurar a unidade às atividades da Secretaria de Estado", não incorporaria o planejamento político[5]. Mas houve outros desdobramentos, que escapam à natureza do planejamento de política externa.

Em 1973, o Regimento Interno do Serviço Exterior (RISE) suprime qualquer referência a "planejamento" e passa a incorporar nova unidade, denominada Assessoria de Documentação de Política Exterior (ADOC), vinculada diretamente à Secretaria-Geral. Conforme apurado por vários pesquisadores, a ADOC surge em conexão às atividades do Centro de Informações do Exterior (CIEX), órgão criado em 1966 no MRE, sem base em nenhum ato jurídico-administrativo, com o objetivo de contribuir para as atividades do sistema de informações da ditadura militar (Vicente, 2024; Simon, 2021; Castilho, 2015; Cnv, 2014; Mendes Cateb, 2013; Penna Filho, 2009)[6, 7]. De acordo com o relatório da Comissão Nacional da Verdade (2014), "o CIEX e a DSI (Divisão de Segurança e Informações) foram os dois pilares da colaboração do MRE com o aparelho repressivo. Atuaram tanto na vigilância dos brasileiros fora do país, como na produção de informações visando subsidiar o Serviço Nacional de Informações (SNI) e os órgãos de inteligência das Forças Armadas e da Polícia Federal, coadjuvando a ação dos órgãos de repressão. Ambos estavam diretamente subordinados ao gabinete do ministro de Estado das Relações Exteriores ou à Secretaria-Geral"[8]. O CIEX desempenhava essas funções, que também incluíam análise sobre a política interna de países selecionados, com foco nos países do Cone Sul e, mais tarde, também na Europa e na África (Simon, 2021; Castilho, 2015; Penna Filho, 2009). A partir de 1975, a ADOC é sucedida pela Secretaria de Documentação de Política Exterior (SEDOC) que segue exercendo as mesmas funções relacionadas ao CIEX pelo menos até 1985 (Vicent, 2024; Castilho, 2015).

A despeito desse quadro, é possível identificar, na gestão de Gibson, um raro exemplo de planejamento de política externa na acepção precisa do

5 Ver Decreto n. 71.534, de 12 de dezembro de 1972.

6 *O Pai do Serviço Secreto do Itamaraty*, Correio Braziliense, 23 set. 2007.

7 "[...] Na tradição oral do MRE, fala-se da assinatura de portaria ultrassecreta, jamais publicada ou encontrada, em que teriam sido capituladas as atribuições do Ciex. Existe, ainda, quem admita que possa ter havido, com o mesmo grau de sigilo, uma exposição de motivos ao presidente Castelo Branco, que nela teria aposto sua concordância (CNV. Comissão Nacional da Verdade. Relatório, v. 1, p. 179. Brasília, 2014).

8 *Idem*, p. 179.

termo. Referimo-nos, aqui, ao trabalho desenvolvido por Alberto da Costa e Silva sobre o processo de independência de Angola com ênfase na necessidade de seu pronto reconhecimento por parte do Brasil. Costa e Silva foi o autor da longa e bem fundamentada Exposição de Motivos ao Presidente da República, de 22 janeiro de 1974, sobre o assunto (Lima, 2015, p. 13).

Embora Azeredo da Silveira (1974-1978) indicasse apreço ao planejamento, que entendia como "uma condicionante básica de eficiência" de qualquer chancelaria, ele não reabilitou a SGAPP ou a CPP em sua gestão. Em vez disso, estabeleceu uma "Coordenadoria de Planejamento Político", ao lado de outras cinco unidades do gênero, sob a liderança da Secretaria-Geral. Ela ficaria encarregada de "coordenar e acompanhar, junto ao Secretário-Geral, as atividades de natureza política, atuando como elemento de ligação direta com os Departamentos competentes" e de ligar-se com outros ministérios e órgãos da administração. Não há indícios de que essa nova "CPP" tenha tido relevância durante aqueles anos.

Na verdade, as atribuições efetivas de planejamento político foram assumidas pela "Secretaria Especial de Assuntos Políticos e Econômicos da Área Internacional Bilateral" (SEB), que ficava diretamente ligada ao Gabinete do Ministro. Ela se tornou o verdadeiro órgão de assessoria e planejamento político do Ministério. A essa repartição, cabia, formalmente: o planejamento de contingência da política exterior; a programação das atividades de informação e negociação das Missões Diplomáticas no Exterior; o planejamento de operações especiais de política exterior; e o acompanhamento de operações relacionadas com os mecanismos de consultas existentes com governos estrangeiros. Sobre esse último item, a Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional de 1979 informa terem sido realizadas, entre 1976 e 1978, diversos mecanismos e procedimentos de consulta entre Brasil e EUA sob a égide do Memorando de Entendimento assinado por Silveira e Kissinger (1976), entre os quais uma reunião "entre as equipes de planejamento político do Itamaraty e do Departamento de Estado", em novembro de 1978 (Presidência da República, 1979).

A SEB continuou a concentrar atribuições de planejamento político até a reforma do RISE de 1984. Em artigo para a coletânea organizada em homenagem ao embaixador Gelson Fonseca Jr., o embaixador Marcos Galvão (2023, p.47) recorda que o homenageado, então seu professor no IRBr em 1980, trabalhava na SEB, que era uma "secretaria vinculada diretamente ao Gabinete do Ministro, que se encarregava de tarefas de planejamento político, *policy planning*, e da preparação dos discursos mais importantes do então Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro". Chefiava a SEB o então Ministro de Segunda

Classe Ronaldo Sardenberg, que se tornaria o "principal conselheiro político de Saraiva Guerreiro" (Galvão, 2023, p. 50). Luis Tupy, Sergio Florêncio e José Viegas Filho completavam a enxuta equipe. Vale transcrever a recordação do embaixador Viegas sobre aquele tempo:

> formávamos uma equipe feliz, encarregada do planejamento político da nossa ação diplomática [...]. Também nos dedicávamos à sistematização da nossa política externa, sobretudo com a redação de *policy papers* sobre praticamente todos os temas da nossa ação diplomática, e mantínhamos contatos regulares com as equipes de planejamento político de nossos principais interlocutores, da Argentina ao Japão (Viegas Filho, 2016, p. 13).

Apesar desse quadro positivo, a SEB foi extinta ainda em 1984, abrindo fase de relativa indefinição e desorganização do planejamento no Itamaraty. É verdade que o RISE daquele ano estabeleceu uma Secretaria-Geral de Coordenação e Programas (SGCP), unidade que seria o "centro da formulação da política externa e sua avaliação" (Castro e Castro, 2009). As provisões formais da área, porém, não parecem ter sido aplicadas efetivamente, não havendo evidências de que ela tenha assumido as tarefas da SEB.

As sucessivas tentativas de reforma da chancelaria no governo Sarney ilustraram esse problema. Já na Nova República, o primeiro chanceler de Sarney, Olavo Setúbal, entabulou iniciativa de aprimoramento do processo decisório que se associa à ideia de planejamento. O embaixador Rubens Barbosa (2018), que foi Chefe do Gabinete de Setúbal, considera que o então chanceler buscou realizar mudanças importantes tanto em matéria de política externa como de cultura organizacional no Itamaraty. De particular relevância foi a criação do "Conselho de Assessoramento do Ministro" (CAM), algo como "um *board*, como se fosse em uma empresa" (Barbosa, 2018), a ser integrado pelo Secretário-Geral, pelos Subsecretários e pelo chefe do Gabinete para discutir temas sensíveis de política externa. Entretanto, ao colocar em pé de igualdade a alta chefia da Casa, sofreu resistência do então SG, embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, que, segundo o embaixador Barbosa, coordenava posições com os subsecretários antes de reuniões do CAM, de modo a evitar ver-se em posição minoritária diante do Ministro. Com isso, ficava reduzido o potencial do mecanismo de servir como foro de circulação desimpedida de informações e de concertação de posições após intercâmbio de ideias, convencimento e argumentação.

Após a posse do ministro Abreu Sodré, houve interessante debate interno a respeito de como dar mais consistência às atividades de planejamento político e organizar a área responsável por essa atividade. Uma trilha de documentos, iniciada pelo próprio embaixador Rubens Barbosa, então nomeado Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais e Especiais, revela a densidade do processo, depois desenrolado na forma de Memorando para o Senhor Secretário-Geral. A discussão parece ter tido início por iniciativa do embaixador Rubens Barbosa em revisar o procedimento existente para a preparação e realização das chamadas reuniões de "Consultas Políticas". A Informação ao Senhor Secretário-Geral que submeteu em janeiro de 1986 recorda que aquele mecanismo era reservado a apenas um pequeno grupo de parceiros com os quais o Brasil mantinha relações e cujo objetivo central era "permitir que cada país participante tenha uma visão precisa das prioridades e das percepções globais do outro". As reuniões de consultas políticas obedeceriam a "certas normas", a saber:

- Elas não tinham formato de "comissão mista", na qual desponta o tratamento de assuntos da agenda bilateral;
- Eram conduzidas por "pequenas equipes" multidisciplinares e cujos membros teriam formação que lhes permitisse "nível razoavelmente alto de teorização e abstração" para tratar dos temas da atualidade internacional; e
- Sua preparação deveria caber a "um tipo de unidade administrativa cujas atribuições habituais envolvam o exame e o processamento de informações genéricas sobre as grandes questões mundiais, com ênfase em perspectiva analítica, multidisciplinar, interdependente, de longo prazo, dos fatos e tendências a serem considerados" (MRE, 1986a).

Esses critérios, como visto, remetem ao conceito desenvolvido para o funcionamento das unidades de planejamento diplomático. Não à toa, a Informação ao Senhor Secretário-Geral subscrita pelo embaixador Barbosa defende ser preciso que a SERE passasse a contar com "uma unidade administrativa à qual se atribua, em caráter permanente, a preparação deste tipo de reunião", uma unidade "de planejamento e coordenação". Aponta, ainda, que uma das soluções observadas em outros países com os quais o Brasil mantinha reuniões de "consulta política" foi a criação de "*staffs* de planejamento político, o estabelecimento dos centros de análise e previsão e a criação de unidades administrativas que possam se incumbir da consideração sistemática e abrangente das grandes questões internacionais".

A discussão adquiriu novos contornos dois meses depois. Em 13 de março de 1986, foi remetido à Secretaria-Geral o "Memorandum SGAP/80", assinado pelo então Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos Bilaterais, Embaixador Ronaldo Costa. O documento abre-se com a premissa de que, "iniciada a Administração do Chanceler Abreu Sodré", se entendia "conveniente [...] rever as prioridades globais do Brasil quanto às consultas políticas bilaterais" (MRE, 1986b). Um dos despachos ao Memo SGAP/80 dizia que, "Com o desaparecimento da SEB, o sistema de consultas políticas mantidas pelo Brasil com uma série de países passou a obedecer a um formato verdadeiramente *ad hoc*, em função principalmente das dificuldades práticas que encontrou para seu funcionamento a concebida Subsecretaria-Geral de Coordenação e Programas". Informa terem emergido "várias resistências" no Itamaraty à "vinculação quer a um Departamento, a uma Subsecretaria-Geral, ou ao Gabinete de uma unidade de planejamento político à semelhança do que, durante alguns anos, fora a extinta SEB" (MRE, 1986b).

A gestão do Chanceler Fernando Henrique Cardoso, no breve período de oito meses entre 1992 e 1993, foi responsável por revalorizar o conceito e a prática de planejamento dos anos 60. O então Secretário-Geral Luiz Felipe Lampreia dirigiu a Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas do Itamaraty (CAOPA), que teve a ambição de formular novas rotinas de trabalho, assessorar as altas chefias e oferecer soluções para melhor gerir os recursos humanos e orçamentários da pasta (MRE, 1993a). Ao inaugurar os trabalhos da Comissão, o então Chanceler Cardoso deixou claro ter encomendado ao SG "que encarregasse a Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico (SGPL) [área criada na sua gestão], com a ajuda do IPRI, da tarefa de definir urgentemente um plano de trabalho" visando a "uma atualização das prioridades diplomáticas". Como principal insumo para o planejamento político, uma comissão chefiada pelo Subsecretário-Geral da referida área, o embaixador Clodoaldo Hugueney, organizou seminários e debates junto a academia, setor privado e representantes dos demais Poderes para repensar a política externa e os desafios do Brasil no plano internacional. O principal produto desse processo foi o relatório intitulado "Reflexões sobre a Política Externa Brasileira" (1993b). Segundo o embaixador Marcos Galvão, o documento seria uma "espécie de 'livro branco'" da política externa (Galvão, 2023, p. 55).

Na sequência, entre setembro de 1993 e junho de 1995 chefiou a SGPL o embaixador José Viegas Filho. Foi um período durante o qual a unidade contribuiu para as negociações em torno da atualização e da entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco sobre a Proscrição das Armas Nucleares na América

Latina e Caribe (1967). A resolução do tema foi fundamental para que o Brasil ratificasse o acordo em 1994 e adquirisse credenciais de não proliferação suficientes para seu ingresso no Missile Technology Control Regime (MTCR) e no Nuclear Suppliers Group (NSG), sem a necessidade de assinar o TNP e de abrir mão do programa de Veículos Lançadores de Satélites.

No entanto, como ficou consignado no relatório da CAOPA, não se considerava que a SGPL consistia em versão plenamente consolidada de unidade de planejamento político. O Embaixador Geraldo Eulálio Nascimento e Silva é citado no referido relatório dizendo que "De há muito que o Itamaraty sente a necessidade de ser criado um órgão de alto nível encarregado do planejamento da política externa do país" (MRE, 1993b, p. 343).

A reforma necessária ocorreria em dezembro de 1995, já ao final do primeiro ano do governo FHC I (1995-1998). O Decreto n. 1756, ao aprovar a nova Estrutura Regimental do MRE, criou a Secretaria de Planejamento Diplomático (SPD), fazendo apenas dela e do Gabinete os únicos "órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado". De acordo com o artigo 4º da normativa, à SPD competia: I – desenvolver atividades de planejamento da ação diplomática; II – desenvolver atividades de planejamento político; e III – acompanhar, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, os assuntos referentes aos ministérios militares. Com exceção da última atribuição, que passou a ser de competência de área temática voltada para centralizar a diplomacia de defesa e a interlocução com o Ministério da Defesa, as duas primeiras permanecem essencialmente as atividades da SPD de hoje. Cabe mencionar, também, que a SPD foi a unidade formalmente designada, ao final de 2002, para servir de ponto focal do Itamaraty junto à equipe de transição da chapa presidencial eleita naquele ano para a reunião e prestação de informações da pasta.

Durante os dois primeiros mandatos do Presidente Lula, além de organizar discussões de planejamento com países parceiros, preparar material para o Ministro e coordenar o fluxo de informação para o Gabinete, a SPD participou da realização de grandes eventos, como a I Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA), e engajou-se em diálogos com a sociedade civil. Também foi responsável por elaborar o documento "Repertório de política externa: posições do Brasil", que consistia em conjunto de pronunciamentos oficiais de altas autoridades do país, especialmente o Ministro de Estado e o Presidente da República, sobre temas centrais da política exterior. Ao consolidar linguagens e posicionamentos, ele servia de referência para os diplomatas brasileiros atuando ao redor do mundo, mas também para demais órgãos do governo, interlocutores externos e setores interessados da sociedade civil.

As referidas tarefas permaneceriam nas rotinas da SPD nos governos Dilma Rousseff (2011-2016). A principal iniciativa de planejamento diplomático naqueles anos deu-se na forma dos Diálogos de Política Externa, realizados entre 2013 e 2014. Em resumo, esse projeto consistiu em dezenas de consultas junto a centros de pesquisa, parlamentares, empresários, agências de governo, e dentro do próprio Itamaraty, com finalidade de produzir diretrizes, prioridades e princípios para a política externa brasileira, as quais viriam a ser convertidas em um Livro Branco de Política Externa. Durante o período, a SPD concentrou-se exclusivamente no projeto, delegando a outras áreas as tarefas de revisão de papéis, preparação de discursos e produção de informações. Com a mudança de chanceleres em janeiro de 2015, outras prioridades sobrevieram e o Livro não foi publicado.

Nos anos seguintes, o Ministério foi provocado a desenvolver atividades e produtos de planejamento administrativo em resposta a demandas dos órgãos de controle por mais transparência na gestão da política externa. O TCU apontava, por exemplo, a necessidade de haver um documento formal explicitando metas de gasto, objetivos, estratégias e visão coerente da política externa. O planejamento passou a ser visto como instrumento para redesenhar a relação entre fins e meios, promover eficiência, reduzir perdas e evitar improvisação, e responder aos órgãos de controle (Mariano e Ramanzini Jr.; 2024). Nesse contexto, no início de 2018, foi concebido, embora não exclusivamente com essa finalidade, o Projeto Piloto do Sistema de Planejamento Estratégico da Política Exterior (SISPREX), fruto de colaboração entre a SPD e a então Coordenação-Geral de Modernização (CMOR). Pensado como uma "ferramenta de gestão", ele previa a adoção de um "Plano Estratégico Quadrienal da Política Externa Brasileira" com "objetivos estratégicos" do MRE para o período. O desenho básico do Sistema continha os seguintes elementos:

> I – Primeira fase: realização de diagnóstico dos cenários nacional e internacional e identificação de diretrizes da política externa brasileira para o período de até oito anos;
> II – Segunda fase: elaboração e adoção de um plano quadrienal do Ministério das Relações Exteriores, contendo objetivos e previsão de recursos necessários à sua implementação;
> III – Terceira fase: elaboração e adoção de planos de trabalho anuais, contendo metas e iniciativas vinculadas à execução do plano quadrienal, além de estimativas de recursos financeiros necessários ao cumprimento de cada plano de trabalho anual (MRE, 2018).

A fim de dar unidade a esse esforço, o Comitê Gestor de Governança, Riscos e Controles (CGRC), estabelecido em 2017, seria formalmente o "órgão colegiado máximo" do SISPREX. O projeto piloto resultou em uma série de conclusões sobre as reformas e os recursos necessários para que o SISPREX fosse efetivamente implementado, em termos de pessoal e de apoio técnico. Recomendava, ademais, reestruturação da SPD, que passaria a contar com três Coordenações (de Revisão de Documentos e Acompanhamento da Conjuntura; Coordenação de Análise e Estratégia; e de Planejamento Estratégico de Cenários), e da CMOR, em moldes similares. Embora aprovado por Portaria Ministerial em fins de 2018, a alternância de governo em 2019 e de chefias no Itamaraty acabaram por levar à descontinuidade da iniciativa. Antes disso, outra contribuição importante da SPD foi a organização e publicação do livro *The Road Ahead: The 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners*, em parceria com a FUNAG (Belli e Nasser, 2018). O livro consiste numa coletânea de textos escritos pelos funcionários responsáveis por planejamento político em 17 países e um organismo internacional com suas percepções sobre as principais tendências internacionais do presente século.

Após esse momento, porém, diferentes concepções sobre o tema do planejamento levaram a que a SPD fosse convertida em Assessoria Especial de Gestão Estratégica (AEG) e mudasse seu perfil de trabalho. A fundamentação conceitual dessa mudança pode ser encontrada no Guia Técnico de Gestão Estratégica publicado pelo então Ministério da Economia em 2020. A gestão estratégica consistiria em "um processo contínuo de tomada de decisão, que envolve a definição dos objetivos e dos meios para alcançá-los, influenciando diretamente o resultado de políticas, programas e organizações públicas", o que o documento considera necessário em contexto de "austeridade econômica".

Para dar concretude a esse processo, caberia à AEG, entre outras tarefas, participar da formulação do "Planejamento Estratégico Institucional" (PEI) do Itamaraty, em linha com o que é exigido a todos os órgãos da administração pública federal para implementação dos Planos Plurianuais (PPA). O processo foi conduzido em colaboração com uma consultoria externa, contratada pelo Ministério da Economia para assessorar órgãos públicos federais na construção dos seus respectivos planejamentos estratégicos. Com essa alteração de funções e definições, as rotinas de tramitação e revisão de papéis e pontos de conversação foram alteradas. O *status* da AEG como unidade de assessoria direta do Gabinete foi questionado, e as atividades de elaboração de "papéis de posição", análises de cenário e desenvolvimento de informação para o processo decisório perderam centralidade.

V. Reconstrução: da AEG à SPD (2021-2024)

A partir de abril de 2021, na gestão do Ministro Carlos França, tomou-se a decisão de reestruturar a área de planejamento político do Itamaraty. Na visão de um dos responsáveis por essa medida, entendia-se necessário fazer com que a SPD trabalhasse mais perto do Gabinete e voltasse a atuar como órgão de assessoria para planejamento político. Convém destacar que, no imaginário dos diplomatas, a área continuava a ser "SPD", apesar de ter operado sob o nome de AEG durante pouco mais de dois anos. Essa percepção, disseminada, denota como a área já havia adquirido reconhecimento de atores institucionais sobre o seu papel no processo decisório da política externa. A sigla foi finalmente restaurada em abril de 2022, mas passaria a referir-se à Assessoria-Especial de Planejamento Diplomático, em vez de a uma "Secretaria", tendo em vista seu *status* de unidade de assessoramento do Gabinete. Desde então, a SPD passou por uma fase de reconstrução e reafirmação.

A gestão do Ministro Mauro Vieira, já em janeiro de 2023, realizou ampla reforma organizacional na estrutura da SERE, a fim de reforçar o tratamento de temas de política externa prioritários durante o terceiro mandato do presidente Lula. Foram criadas, por exemplo, Secretarias específicas para mudança do clima e meio ambiente, assim como para o atendimento às comunidades brasileiras no exterior. A SPD manteve a natureza de unidade de assessoria e deu continuidade a seu processo de consolidação, inclusive com preenchimento integral do seu quadro de funcionários, permitindo que desempenhasse a contento suas atribuições.

No contexto de forte retomada dos princípios tradicionais da política externa brasileira e da inserção internacional do Brasil, a SPD colaborou nos esforços que integraram a missão de "reconstruir pontes" que o Ministro Vieira recebeu do Presidente Lula ao reassumir o Itamaraty (Vieira, 2023; 2024). O cumprimento da diretriz de reengajamento brasileiro no mundo exigiu, naturalmente, ritmo intenso de trabalho. Para ficarmos apenas nos dados relativos a reuniões bilaterais, o Presidente Lula, em dois anos de mandato, reuniu-se com 67 chefes de Estado e de governo, e o Ministro Vieira avistou-se com 126 homólogos. Os dados relativos à tramitação de papéis na SPD refletem esse protagonismo renovado: foram contabilizados, apenas em 2023, setecentos e dezessete documentos para uso do Gabinete ou da Presidência da República. Em termos de representação, a SPD voltou a manter reuniões de consultas com unidades homólogas de chancelarias estrangeiras. Apenas em 2023, realizou consultas com sete países (Estados

Unidos, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Japão, Turquia) e a União Europeia. Além disso, participou de consultas com os parceiros do BRICS, no âmbito do Diálogo de Planejamento Diplomático do grupo, cuja 10ª edição, em 2025, a SPD organizará, no contexto da presidência brasileira de turno (aliás, foi por iniciativa da SPD que esse Diálogo passou a integrar, a partir de 2015, a agenda anual de reuniões do BRICS). Foram redigidos, ainda, oito *policy papers* para consideração das Secretarias, da Secretaria-Geral e do Gabinete. Com o objetivo de sistematizar as posições da política externa brasileira nessa primeira metade do governo, bem como de divulgá-las junto à sociedade brasileira, aos atores da política externa e à comunidade internacional, a SPD dedicou-se, ao longo de 2024, a elaborar nova edição do "Repertório da Política Externa Brasileira", que cobrirá os anos 2023-2024.

Em termos organizacionais, persiste a divisão de trabalho fluida, sem especialização temática, e com uma equipe enxuta, nos moldes preconizados nos anos 1960. Isso ajuda a manter a equipe coesa e informada do que se passa em todas as áreas, facilitando a identificação de eventuais problemas de coordenação ou de informações que chegam para revisão com necessidade de ajustes. Suas competências regimentais são: I – desenvolver atividades de planejamento político, econômico e de ação diplomática; II – propor linhas de ação sobre questões estratégicas para a política externa brasileira; III – apoiar, com informações e subsídios, o Ministro de Estado e a Presidência da República em viagens e eventos internacionais e em visitas de autoridades estrangeiras; e IV – avaliar cenários e tendências internacionais de interesse para o País, com vistas a identificar novos temas, estabelecer prioridades e sugerir linhas de ação, em coordenação com entidades acadêmicas e institutos de pesquisa de relações internacionais. Ao que tudo indica, essas atribuições são aquelas que mais encontram respaldo na prática internacional e nas atividades precedentes já desempenhadas pela unidade de planejamento do Itamaraty. Elas são, ainda, aquelas mais demandadas pelas altas chefias, em especial o Gabinete do Ministro de Estado.

A SPD resgatou diversas práticas que já haviam integrado seu repertório de atuação para poder implementar tais tarefas. Antes de mais nada, recobrou o papel de ponto focal, produtora e revisora e, quando necessário, redatora de informações, materiais de apoio para compromissos oficiais e discursos para o Gabinete do Ministro de Estado, em cuja capacidade contribui para proporcionar coerência, unidade e harmonia ao discurso e às posições diplomáticas do Brasil. Além disso, a SPD recuperou credenciais para coordenar a redação do capítulo de "Relações Exteriores" da Mensagem Presidencial enviada anualmente ao Congresso pela Presidência da República. Com o mesmo espírito, assumiu a

coordenação da preparação dos discursos e papéis para participação do Ministro de Estado em audiências nas comissões especializadas do Congresso Nacional (CREDN e CRE). Quanto à interlocução com a academia, a SPD tem mantido contato frequente com acadêmicos e *think tanks* brasileiros e estrangeiros (IPEA, Quincy Institute, Shanghai Institute for International Relations, Chatham House, Korber Stiftung, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, entre outros). Representantes da SPD foram convidados por entidades diversas da administração federal para ministrar cursos e palestras sobre a política externa brasileira. Adicionalmente, contribuíram, como docentes, para os Cursos de Formação de Diplomatas do IRBr, nas disciplinas de "Planejamento Diplomático", "Política Internacional", "Análise de Política Externa" e "Linguagem Diplomática".

VI. Conclusão

A SPD consolidou, ao longo da história, um perfil organizacional e institucional próprio dentro da estrutura do MRE. A área tem um valor agregado perceptível na operação diária do Ministério e na reflexão sobre temas que interessam à política externa brasileira. Ademais, como dito, as atividades do seu repertório institucional espelham a boa prática internacional. O mais recente Diálogo de Planejamento Diplomático do BRICS, realizado em Moscou, em setembro de 2024, confirmou, mais uma vez, essa tese. Não só Rússia, Índia, China e Brasil, mas também os novos membros Etiópia, Irã e Egito contam com robustas unidades de planejamento em suas chancelarias e já passaram a contribuir com aportes para as discussões de planejamento no interior do BRICS.

É verdade que a natureza *não temática* das áreas de planejamento político, apesar de constituir seu grande diferencial, pode ser alegada como pretexto para desqualificar sua relevância no processo decisório; afinal, as áreas especializadas continuariam a desempenhar as funções de sua competência e preparar as informações para subsidiar a atuação do Ministério. Nos momentos em que essa opinião prevaleceu, no entanto, problemas práticos pressionaram pelo retorno de uma unidade análoga. Essa parece ser mais uma lição avalizada pelos setenta e cinco anos de experiência com planejamento diplomático no Itamaraty.

Referências

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Brasília: FUNAG, 2020.

BARBOSA, Rubens. *Um diplomata a serviço do Estado:* em defesa do interesse nacional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Planejamento da Política Exterior. In: Ministério das Relações Exteriores. *Documentos Relativos às Atividades de Planejamento da Política Externa*. Rio de Janeiro: Secretaria Adjunta para o Planejamento Político, 1968.

BELLI, Benoni; NASSER, Filipe (orgs.). The Road Ahead: The 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners. 2. ed. FUNAG: Brasília, 2019.

BLOOMFIELD, Lincoln. Planning Foreign Policy: Can it Be Done? *Political Science Quarterly*, v. 93, n. 3, 1978, p. 369-391.

BRZEZINSKI, Zbigniew. Purpose and Planning in Foreign Policy. *The Public Interest*. Winter, 1969, p. 52-73.

CABAL, Helio Burgos. Fundamentos do Planejamento Político. In: Ministério das Relações Exteriores. *Documentos Relativos às Atividades de Planejamento da Política Externa*. Rio de Janeiro: Secretaria Adjunta para o Planejamento Político, 1968.

CABAL, Helio Burgos. Doutrina, metodologia e organização do planejamento em política exterior. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos Relativos às Atividades de Planejamento da Política Externa*. Rio de Janeiro: Secretaria Adjunta para o Planejamento Político, 1968.

CASTILHO, Alessandra Beber. *Diplomacia e Repressão Política:* a atuação do Centro de Informações do Exterior e da Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores no Chile (1968-1973). Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Política Internacional) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. V. I. Brasília: FUNAG, 2009.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO; Francisco. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. V. II. Brasília: FUNAG, 2009.

CATEB, Caio Bruno Pires Mendes. *O Centro de Informações do Exterior (CIEX):* o posicionamento brasileiro diante do Golpe Militar no Chile. Monografia. Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília. Brasília, dezembro de 2013.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório*, v. 1, p. 179. Brasília, 2014.

DAALDER, Ivo; DESTLER, IM. *In the Shadow of the Oval Office:* Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served – From JFK to George W. Bush. New York: Simon & Schuster, 2009.

DANNER, Mark. Marooned in the Cold War: America, the Alliance, and the Quest for a Vanished World. *World Policy Journal*, v. 14, n. 13, 1997, p. 1-23.

DANTAS, Francisco San Tiago. Reflexões sobre o emprego dos "Planos" em administração e economia. *Revista de Economia e Estatística*, ano 3, n. 3, jul. 1938.

DANTAS, Francisco San Tiago. A missão do Ensino econômico e administrativo na reconstrução brasileira. *Revista de Economia e Estatística*, ano 4, n. 3, abr. 1939.

DE MEIRA PENNA, José Oswaldo. *Memorando para o Senhor Secretário-Geral. Ministério das Relações Exteriores.* Documentos Relativos às Atividades de Planejamento da Política Externa. Rio de Janeiro: Secretaria Adjunta para o Planejamento Político, 1968

DEPARTMENT OF STATE. *Highlights of Meeting with Brazilian Delegation on Tour d'horizon*, abr. 13, 1966.

DESCH, Michael. *Cult of the Irrelevant:* the waning influence of Social Science on National Security. Princeton: Princeton University Press, 2019.

DREZNER, Daniel *et al*. *Avoiding Trivia:* The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy. Washington: Brookings Institution Press, 2009.

DESTLER, I.M. *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policies:* The Politics of Organizational Reform. Princeton: Princeton University Press, 1972.

FARIAS, Rogério de Souza. The Rise, Fall and Rebirth of Foreign Policy Planning in Brazil (1949-2018). *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 16, n. 4, 2021, p. 1-19.

FARIAS, Rogério de Souza. O iconoclasta planejador: Roberto Campos e a modernização do Itamaraty. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O homem que pensou o Brasil:* trajetória intelectual de Roberto Campos. Curitiba: Appris, 2017.

FONSECA JR., Gelson. *Diplomacia e academia:* um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

FRIEDMANN J. 1987. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action Princeton: Princeton University Press.

GAETANI, Francisco. *Constitutional Public Management Reform in Modern Brazil (1930-1998)*. Tese (PhD), London School of Economics and Political Science, 2008.

GADDIS, John Lewis. *George F. Kennan:* An American Life. New York: Penguin Press, 2011.

GALVÃO, Marcos B.A. Gelson Fonseca Jr: diplomata em missão no Brasil. In: BELLI, Benoni; UZIEL, Eduardo. *O Brasil e o Mundo:* estudos sobre o pensamento de Gelson Fonseca Jr. Brasília: FUNAG, 2023. p. 45-62.

GOHLERT, Ernst. Planning in German Foreign Policy. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis,* v. 32, n. 4, dez. 1977, p. 769-790.

HERTAUX, Jérôme; RAPNOUIL, Manuel Lafont. Décryptage des crises et diplomatie d'anticipation. Entretien avec Manuel Lafont Rapnouil. *Tracés,* n. 44, 2023.

IKENBERRY, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars.* Princeton: Princeton University Press, 2000.

JANSEN, Sabine. Les débuts du Centre d'analyse et de prévision: expertise et prospective au service de la politique étrangère (1973-1978). *Stratégique*, n. 113, 2016, p. 143-168.

JORNAL DO BRASIL. *Departamento Político tem novo chefe: relações com exterior tem quatro items*, 10 jul. 1958, 9. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_07&pagfis=89846>. Acesso em: 29 jan. 2025.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. Boston: Little, Brown & Company, 1995.

KISSINGER, Henry. The Policymaker and the Intellectual. *Foreign Affairs*, v. 64, n. 1, 1985, p. 205-214.

KISSINGER, Henry. Domestic Structure and Foreign Policy. *Daedalus*, v. 93, n. 3, 1964, p. 894-912.

LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. O Brasil e a Independência de Angola. In: LIMA, Sergio Eduardo Moreira; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. (orgs). *Quarenta anos das relações Brasil-Angola:* documentos e depoimentos. Brasília: FUNAG, 2015. p. 13-44.

LAWLER, Daniel; MAHAN, Erin (eds.). *Foreign Relations of the United States,* 1961–1963, v. VIII. National Security Policy. Washington: Government Printing Office, 2010.

LEFFLER, Melvyn. *A preponderance of power:* national security, the Truman administration, and the Cold War. Stanford: Stanford University Press, 1992.

MCMASTER, H.R. *Dereliction of Duty:* Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam. New York: Harper-Collins, 2017.

MADAR, Daniel; STAIRS, Denis. Alone on Killers' Row: The Policy Analysis Group and the Department of External Affairs. *International Journal*, v. 32, n. 4, 1977.

MARIANO, Marcelo; RAMANZINI, Haroldo. Possibilidades de Monitoramento e Avaliação da Política Externa Brasileira. *Revista Tempo do Mundo*, n. 33, 2023, p. 169-203.

MELLO E SILVA, Alexandra. Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a operação pan-americana no contexto da Política Externa de JK. *Contexto Internacional,* v.14, n. 2, 1992.

MRE. *Documentos Relativos às Atividades de Planejamento da Política Externa*. Rio de Janeiro: Secretaria Adjunta para o Planejamento Político, 1968.

MRE. *Informação para o Senhor Secretário-Geral,* 20 de janeiro de 1986a.

MRE. *Memorandum para o Sr. Secretário-Geral,* 13 de março de 1986b.

MRE. *Portaria n. 375*, 2 maio 2018. DOU 08/05/2018.

MRE. Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas do Itamaraty. Relatório. Brasília, 30 set. 2023a.

MRE. *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*. Brasília, 14 jun. 1993b.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1979.

PENNA FILHO, Pio. O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). *Revista Brasileira de Polítca Internacional,* v. 52, n. 2, dez. 2009, p. 43-62.

PUGLIARESI, Lucien; BERLINER, Diane. Policy Analysis in the Department of State: the Policy Planning Staff. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 8, n. 3, p. 379-394, 1989.

SILVA, Benedicto. Introdução. In: LEITE, Cleanto de Paiva. O Assessoramento da Presidência da República. Cadernos de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1959, n. 43. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/e12a348f-6876-4cb2-975d-58182c7788da>. Acesso em: 29 jan. 2025.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo. Organização do Ministério das Relações Exteriores – Seção de publicações. Lições de uma experiência. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966.

SIMON, Roberto. *O Brasil contra a Democracia:* a ditadura, o golpe no Chile e a Guerra Fria na América do Sul. Companhia das Letras: São Paulo, 2021.

SHONFIELD, Andrew. *Capitalismo moderno.* Editora Zahar: São Paulo, 1965.

VAN EVERA, Stephen. The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War. *International Security*, v. 9, n. 1, 1984, p. 58-107.

VICENTE, Tania. O Centro de Informações do Exterior e o controle ideológico do cinema durante a Ditadura de 1964. *Estudos Históricos,* v. 37 n. 83, 2024, p. 1-26.

VIEGAS FILHO, José. *A Segurança do Atlântico Sul e as relações com a África*. Brasília: FUNAG, 2016.

VIEIRA, Mauro. Discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Cadernos de Política Exterior,* v. 9, n. 12, maio 2023, p. 7-12.

VIEIRA, Mauro. O Brasil voltou, para fazer a diferença. *O Globo,* 24 nov. 2024.

VILMER, Jean-Baptiste Jeangène. La prévision au ministère français des Affaires étrangères "Au-dessus et en avant des opérations" : la naissance du Centre d'analyse et de prévision du Quai d'Orsay. In: DAHAN, Paul. *Prévoir le monde de demain*. Paris: CNRS Éditions, 2020, p. 79-98.

WEBER, Max. *Escritos Políticos*. São Paulo: Folha de S.Paulo, 2015.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy Making. In: Peters, B., Zittoun, P. (eds). *Contemporary Approaches to Public Policy*. International Series on Public Policy. London: Palgrave Macmillan, p. 155-174.

REFLEXÕES PARA UMA PROPOSTA DE EDUCAÇÃO GERENCIAL PARA AS PRIMEIRAS CHEFIAS NO ITAMARATY

Almir Lima Nascimento[1]
Marina Figueiredo Moreira[2]
Lívia Milanêz[3]

Resumo

Este artigo coteja elementos teóricos e empíricos das áreas de Administração e Relações Internacionais. O objetivo é o de refletir sobre uma proposta de capacitação para as primeiras chefias no Itamaraty e sobre os novos desafios das Chancelarias, mediante a estruturação de um curso de capacitação gerencial para Primeiros-Secretários. Além de pesquisa bibliográfica, a metodologia do trabalho constou de um *survey* com 144 diplomatas e de 13 entrevistas semiestruturadas. Os resultados apoiaram a ideia da realização de um curso de capacitação para a média gerência do Itamaraty como parte de um processo mais amplo de reforma organizacional.

Palavras-chave: Orientação empreendedora (OE); Gerência média; Capacitação; Diplomacia; Gestão.

1 Almir Lima Nascimento é Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília.

2 Marina Figueiredo Moreira é Doutora em Administração e Professora Associada do Departamento de Administração da Universidade de Brasília.

3 Lívia Milanêz é servidora concursada, exercendo o cargo de Analista de Relações Internacionais na Fundação Alexandre de Gusmão. É Mestra em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Introdução

É consabido que a agenda internacional vem demonstrando crescente mobilidade e volatilidade nos últimos anos, em um permanente movimento que remodela as interrelações entre os elementos que a compõem, sejam estes pequenos ou grandes (Rana, 2011). Torna-se, assim, relevante propor um diálogo entre as diversas perspectivas analíticas da disciplina de Relações Internacionais e das teorias da Administração para tratar da capacitação das primeiras chefias no Itamaraty, haja vista a necessidade de adequação de ferramentas e métodos de trabalho e o ajuste da estrutura organizacional do MRE aos novos tempos.

Kishan Rana (2011) pondera que a Chancelaria não mais detém o monopólio das relações internacionais e que, por isso, precisa interagir com todas as áreas do governo, porquanto cada uma delas possui uma atividade externa, com seus respectivos objetivos e prioridades. Neste sentido, a Chancelaria necessita reinventar-se como "coordenadora" da política externa, trabalhando de forma estreita com as demais áreas do governo.

No amplo quadro de complexas e rápidas transformações socioeconômicas, potencializadas em um mundo em rede, Matias-Pereira (2020) considera que o principal desafio dos governos e da administração pública no mundo contemporâneo é o de assegurar o desenvolvimento econômico e social sustentável diante das mudanças de paradigma que impactam a sociedade, notadamente nas áreas econômica, social, ambiental, cultural e tecnológica. A gestão governamental estruturada em políticas públicas constitui um meio de lograr esses objetivos (Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen, 2014).

Vendo de outro ângulo, o esforço de reinvenção de uma Chancelaria coaduna-se com o papel da gestão pública de formular e implementar políticas públicas que tenham aderência a uma conjuntura político-institucional em potencial (Peters e Pierre, 2010). Nas quatro décadas contadas desde os anos de 1970, ocorreu uma série de transformações econômicas e sociais com efeitos diretos na forma e no papel desempenhados pelo Estado (Paula, 2005), o que aumentou a importância de os gestores públicos desenvolverem a capacidade de gestão da mudança. A transformação do modelo de gestão das organizações públicas é parte desse processo e pode ocorrer em virtude de alteração da estratégia, infraestrutura física ou financeira, assim como da forma como atua parte de sua força de trabalho (Yamada e Lotta, 2015).

A capacidade empreendedora permite promover as mudanças necessárias, além de servir como fonte de inovação para se alcançar níveis de desempenho

organizacional mais elevados (Singla, Strich e Freeney, 2018). Inovar no setor público é uma maneira de lidar com os desafios econômicos e sociais (Osborne e Brown, 2011) e se apresenta como imperativo, inclusive, para órgãos de Diplomacia (Rana, 2011).

A inovação no setor público é a chave para um governo melhorar a qualidade do serviço público prestado em termos de entregas e desempenho, sendo que uma inovação bem-sucedida é considerada uma estratégia confiável para resolver problemas no serviço público. Por outro lado, quando não há inovação, as organizações ficam na dependência de seguir agindo da forma como vinham fazendo (Usman *et al*.,2024).

Da mesma forma que as demais organizações públicas, o Itamaraty necessita contar com o apoio de sua força de trabalho para promover os ajustes necessários que o levem a seguir cumprindo com excelência a missão institucional determinada no parágrafo primeiro de seu Regimento Interno – RISE (Portaria n. 430, de 22 de dezembro de 2022). Desta forma, entende-se que a promoção da orientação empreendedora entre os diplomatas é uma estratégia, ou ainda, uma bússola estratégica que orienta e justifica a elaboração de uma proposta de curso piloto de capacitação da média gerência do MRE.

Nesse texto, interessa-nos investigar o conjunto de competências mobilizadas pelos diplomatas situados na faixa da média gerência em suas tarefas de gestão (para as quais ainda não contam com capacitação específica) e, sobretudo, para os desafios organizacionais emergentes (Nascimento, 2024). Assim, levou-se a cabo a tarefa de mapear e descrever a autopercepção dos diplomatas quanto à manifestação de comportamentos empreendedores no MRE, aqui materializados nas cinco dimensões do construto de orientação empreendedora (inovatividade, assunção de risco, proatividade, autonomia, agressividade competitiva).

Mesmo em se tratando da faixa de média de gerência, a autopercepção dos diplomatas é um componente relevante da constituição das políticas externas dos países, na medida em que esses serão, em alguns anos, as principais lideranças do Itamaraty, e sua visão organizacional, balizada pela experiência e pela resposta a suas iniciativas, moldará o funcionamento do Ministério. Segundo Alexander Wendt, a eficiência futura, e não o passado, das instituições governará seu desenho institucional (Wendt, 1994; 1987). Esta ponderação alinha-se às perspectivas construtivistas das relações internacionais, em que a capacidade de agência, inclusive sob perspectiva individual, adquire relevância frente às contingências estruturais (Onuf, 1989; Wendt, 1992).

Com a finalidade de avaliar essa autopercepção, foi aplicada uma escala psicométrica (adaptada de Horz *et al*., 2020) em um *survey* com 144 diplomatas

respondentes, pertencentes à base de 1.600 membros da Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros (ADB). Além disso, realizou-se uma etapa de pesquisa qualitativa com a condução de treze entrevistas semiestruturadas com diplomatas sêniores e juniores de distintas trajetórias profissionais e tipos de chefias. Tomados em conjunto, o *survey* e as entrevistas semiestruturadas permitiram identificar oportunidades de aquisição de conhecimento que poderiam resultar em uma proposta de curso de capacitação para Primeiros-Secretários ainda não implementado, embora já previsto na Lei n. 11.440, de 2006 (Brasil, 2006).

Empreendedorismo público e orientação empreendedora

No processo histórico de evolução do Estado, houve uma crescente e contínua diversificação dos seus papéis ao longo do tempo, que tem como corolário a exigência de maior eficiência na gestão pública, já que esta necessita proporcionar o equilíbrio entre recursos escassos reunidos pelo Estado e as demandas crescentes da sociedade (Costin, 2010). Dialogando com uma perspectiva internacionalista, os agentes estatais não constroem as instituições que querem, mas as instituições que podem (Onuf, 2002). Para lograr o objetivo de equilíbrio, o setor público adota conceitos, comportamentos e ferramentas do setor privado, na busca por alcançar a modernização que lhe é demandada (Zampetakis e Moustakis, 2010).

Entre as formas de manifestação do empreendedorismo público estão as maneiras como os indivíduos cooperam no ambiente de trabalho, como organizam as tarefas diárias e como enfrentam os desafios da gestão (Zampetakis e Moustakis, 2010; Liddle e Mcelwee, 2019). A cooperação dentro das instituições influencia o processo de tomada de decisão das escalas hierarquicamente mais baixas até as instâncias superiores, definindo, por fim, quem toma decisões em um dado assunto e em um período temporal especificado, conforme a teoria das unidades de decisão, atinente ao processo decisório em política externa (Hermann e Hermann, 1989).

A orientação empreendedora (OE) surge a partir dos estudos de estratégia. Do ponto de vista organizacional, a elaboração de estratégia engloba as fases de planejamento, análise, processo decisório, que, por sua vez, levam em conta aspectos relacionados à cultura, valores e à missão da organização (Hart, 1992; Rauch *et al.*, 2009). A OE constitui um direcionamento estratégico cujas ações são levadas a cabo pelas organizações com vistas a proporcionar

um ambiente favorável ao desenvolvimento de atividades empreendedoras (Vieira *et al.*, 2023).

Tomadores de decisão essenciais na estrutura da organização lançam mão da OE para cumprir o propósito da instituição, apoiando sua visão e criando vantagens competitivas (Rauch *et al.*, 2009). A orientação empreendedora é considerada um elemento-chave para determinar o potencial empreendedor de servidores públicos (Iliashenko *et al.*, 2023).

Rauch *et al.* (2009) observam que, da revisão e combinação das literaturas referentes, a estratégia e empreendedorismo emergem três dimensões para o entendimento do que é orientação empreendedora, e que para Miller (1983) são o comportamento inovador, ou inovatividade (*innovativeness*), assunção de riscos (*risk taking*), e proatividade (*proactiveness*). Por seu turno, Lumpkin e Dess (1996) adicionaram mais duas dimensões à OE: autonomia (*autonomy*) e agressividade competitiva (*competitive aggressiveness*). As dimensões também podem ser entendidas como comportamentos das organizações e marcadores de sua natureza empreendedora (Bolton e Lane, 2012). As cinco dimensões da OE encontram-se interrelacionadas e são consideradas essenciais para o desenvolvimento de uma cultura empreendedora organizacional (Barreto e Nassif, 2014)

A inovatividade é uma dimensão que se conecta à intenção de propor, apoiar ou captar novas ideias, para a partir daí integrá-las em um processo criativo que resulte em novos produtos, processos ou serviços (Lima *et al.*, 2018). Além disso, também está ligada ao atingimento das habilidades necessárias na utilização de tecnologias e métodos de produção que tornam possível os processos produtivos (Lumpkin e Dess, 1996).

A assunção de riscos está ligada à capacidade de assimilar as incertezas que cercam um trabalho e influenciam as chances de sucesso. O enfrentamento das incertezas pavimenta o caminho para que uma organização possa agir de maneira ativa e ousada na estruturação de suas iniciativas (Lima *et al.* 2018; Barreto e Nassif, 2014).

A proatividade é uma dimensão que vai além da simples movimentação, pois consiste em "antecipar as ações, enxergar as oportunidades ou procurar pela resolução de um problema iminente" (Barreto e Nassif, 2014, p. 184). A proatividade pode dar-se em qualquer fase da atividade, seja no momento da criação de algo novo, ou já em curso (Lumpkin e Dess, 1986).

Como o próprio nome indica, a autonomia está relacionada à capacidade de se poder ter uma ação independente e autônoma, notadamente no que diz respeito à criação e implementação de ideias, favorecendo o surgimento de inovações e soluções criativas (Barreto e Nassif, 2014).

A agressividade competitiva tem relação com a capacidade de engajamento voltada à superação dos concorrentes no caso de empresas (Barreto e Nassif, 2014). No entanto, embora pareça inicialmente um contrassenso, da mesma forma que as demais dimensões, esta dimensão também se associa ao trabalho diplomático. Nesse caso, em vez de concorrência entre empresas, estamos falando da defesa firme dos interesses de um país em face de negociações e na busca de um melhor posicionamento no cenário internacional, inclusive fazendo uso de *smart power* para atingir seus objetivos, como propugna Joseph Nye (2009).

Burocracia de Médio Escalão (BME)

Na construção do edifício teórico aqui utilizado, existe ainda um elemento que se refere à chamada Burocracia de Médio Escalão (BME). Entre os burocratas de médio escalão encontramos dirigentes, gerentes e responsáveis pela operacionalização das estratégias formuladas pela alta chefia da organização (Pires, 2012).

A literatura esclarece que os burocratas de médio escalão são os profissionais situados na faixa da média gerência (Cavalcante e Lotta, 2015). O ajuste das organizações públicas para que enfrentem com sucesso os seus desafios têm como um de seus elementos o trabalho desenvolvido pelos BME, já que esse grupo de servidores transforma em atividades e serviços as políticas públicas baseadas no planejamento estratégico traçado pelo alto escalão e no qual os BME costumam ter uma participação variável na sua formulação política (Yamada e Lotta, 2015; Howlett, 2011).

No Itamaraty, são os diplomatas que começam ou estão em condições de ocupar os primeiros cargos de chefias de Divisões ou de Coordenações-Gerais, na Secretaria de Estado, ou ainda de Setores, no caso da rede de postos no exterior. Os primeiros cargos de chefia costumam ser ocupados, nesses casos, por Primeiros-Secretários e Conselheiros.

Natureza do trabalho gerencial e os dez papéis do gestor segundo Henry Mintzberg

A elaboração de uma proposta de um curso de capacitação da média gerência do Itamaraty focada na classe de Primeiro-Secretário esbarra no aspecto operacional de como fazer isso sem um detalhamento dos papéis e do que faz um diplomata enquanto gestor ou chefe.

Segundo Amado (2013, p. 32), a preparação do pessoal diplomático pelo Instituto Rio Branco deve ser feita para o cumprimento das seguintes funções, em geral no exterior:

- Representar o país;
- Informar os acontecimentos mais relevantes no país onde estiver atuando;
- Negociar, no plano bilateral ou em foros multilaterais, questões de interesse nacional;
- Estreitar as relações políticas, econômico-comerciais e culturais; e
- Prestar assistência aos brasileiros no exterior.

Uma visão complementar a esta é dada por Souza Neto (2018) quando pondera ser cada vez mais comum as academias diplomáticas trabalharem com três tipos de características em diferentes combinações que comporiam o perfil do diplomata ideal, a ser buscado, ainda na fase de recrutamento, e depois treinado.

O primeiro grupo de características refere-se a técnicas, ou *skills* (competências), que podem ser ensinadas em cursos de relativa curta duração; o segundo grupo reuniria as habilidades, mais relacionadas a traços de personalidade e caráter, não necessariamente passível de aprendizado; e, por fim, o composto pelo conhecimento acadêmico propriamente dito e que pode ser transmitido (2018, p. 359). No *Memorando n. 28* (Instituto Rio Branco, 2018), O Embaixador José Estanislau do Amaral Souza Neto, então Diretor do Instituto Rio Branco, refinou suas reflexões sobre treinamento e as plasmou em uma proposta de curso de capacitação gerencial para Primeiros-Secretários do MRE.

Os escritos de Amado (2013) e Souza Neto (2018) abrem caminho para se pensar em como partir para a estruturação de um curso de capacitação para os Primeiros-Secretários. Na teoria de Mintzberg (1980) sobre o que define e faz um gestor, encontramos elementos que podem lançar luzes sobre como atuam, no Itamaraty, a alta chefia e, sobretudo, a média gerência, sendo que esta última é a que nos interessa aqui como objeto de análise.

Em sua tese de doutoramento, Mintzberg (1980) concebeu um sistema composto por seis conjuntos de características de trabalho, dez papéis desempenhados pelos gestores e oito habilidades relacionadas a cada um desses papéis. Concluiu ainda que os três grupos (características, papéis e habilidades) compõem o trabalho de todos os gestores, independentemente de estarem ou não no ponto mais alto da estrutura hierárquica de suas organizações[2], ou se fazem parte do setor privado ou público (p. 96-99).

O gestor é o profissional que está à frente de uma organização ou de uma de suas subunidades. Investido em autoridade formal, ele deve atender dois propósitos básicos. De um lado, o primeiro propósito consiste em assegurar que a organização produza de forma eficiente os bens e serviços. De outro, formatar e manter a estabilidade das operações básicas, e adaptá-la de maneira controlada ao ambiente circundante. O segundo propósito trata de assegurar que a organização atenda aos seus controladores (os "influenciadores"). O gestor terá de interpretar as preferências daqueles (no caso do Itamaraty as instruções recebidas das respectivas chefias) e combiná-las, de modo a produzir declarações de preferência organizacional que possam guiar a tomada de decisões. Em razão de sua autoridade formal, o gestor atende igualmente a dois outros propósitos. Atuar como elemento central de ligação entre sua organização e o meio circundante, e assumir responsabilidade pela operação do sistema de *status* da organização (p. 166-167).

Dada a relevância e atualidade da teoria dos dez papéis gerenciais de Mintzberg (1980), caberia apresentar de forma sucinta nas próximas linhas os principais pontos ligados a estes, no entendimento de que a compreensão de todos os pontos poderá contribuir para quando se fale de uma educação gerencial para as primeiras chefias no Itamaraty exercidas por Primeiros-Secretários.

Os dez papéis gerenciais

Do trabalho empírico e teórico que realizou a partir da observação de cinco altos gestores e da literatura correspondente ao tema, Mintzberg (1980) concebeu a existência de dez papéis gerenciais desempenhados por todo o gestor, independentemente de sua posição hierárquica ou se pertencente ao setor privado ou ao público (p. 96-99). A identificação desses papéis talvez seja a principal contribuição da pesquisa que realizou e uma das razões para que continue sendo uma das mais influentes no debate sobre o papel dos BME no setor privado (Lotta, Pires e Oliveira, 2015). Os dez papéis gerenciais encontram-se divididos em três categorias: a) interpessoal; b) informacional; c) decisório.

A divisão por ele adotada indica que três papéis pertencem à categoria interpessoal (símbolo, ligação e líder); três à informacional (monitor, disseminador e porta-voz) e quatro à decisória (empreendedor, conciliador, alocador de recursos, negociador). Os dez papéis formam um todo integrado, constituindo uma espécie de *Gestalt*, segundo Mintzberg (1980, p. 96). Isso

porque os três papéis interpessoais, conformados a partir da autoridade formal e do *status* conferido pelo cargo, ligam-se de forma direta aos três papéis informacionais. As duas categorias juntas, por sua vez, habilitam o gestor a poder desempenhar a contento os quatro papéis da categoria decisória.

Passando rapidamente em revista cada um dos dez papéis nas três categorias, o primeiro papel interpessoal, e o mais simples, é o de símbolo no qual o gestor deve cumprir a tarefa de representação, valendo-se do fato de estar revestido da autoridade formal e do *status* a que faz jus em razão do cargo e função ocupados. Quanto mais alta a posição hierárquica do gestor, maior a relevância do papel de símbolo da organização que lhe é atribuído.

O segundo papel, o de líder, retrata o relacionamento do gestor com seus subordinados. O líder define o *locus* onde trabalham, os motiva, testa-os, e os mantêm alertas, além de ele próprio assumir a responsabilidade pela contratação, treinamento e promoção. O gestor busca conciliar as necessidades organizacionais com as dos subordinados, sem perder de vista a eficiência do trabalho. O papel de líder perpassa virtualmente todas as atividades do gestor nas quais os subordinados estão envolvidos. Até mesmo naquelas em que o objetivo principal não é interpessoal. O poder do gestor é mais facilmente visualizado no papel do líder, motivo pelo qual seria um dos temas mais presentes nos trabalhos acadêmicos que tratam de liderança.

O terceiro, e último, papel da categoria interpessoal é o de ligação. Ele se manifesta quando o gestor desenvolve uma rede externa de contatos com outros gestores, baseada no interesse e benefício mútuos, valendo ressaltar aqui a inexistência de qualquer forma de favorecimento indevido ou propósito ilegítimo. Os gestores gastam um significativo tempo de contato nessa atividade, assumindo diversos compromissos e desempenhando, em seguida, uma série de atividades para mantê-los.

Toda a movimentação proporcionada pelo exercício dos papéis interpessoais acaba gerando uma massa de dados, que fazem com que o gestor atue igualmente como o "centro nevrálgico" da informação na organização. O acesso privilegiado que detém dentro e fora de sua organização permite-lhe construir uma sólida base de informações externas e internas. Em sua organização, o gestor é o generalista com o maior conjunto de informações não rotineiras acumuladas do que as de qualquer de seus subordinados e colaboradores.

Na condição de monitor, primeiro dos três papéis da categoria informacional, o gestor tem como missão captar regularmente informações a partir de uma grande variedade de fontes, o que o leva a reunir um conhecimento abrangente da organização e do ambiente circundante. As informações chegam por meio

de distintas maneiras como operações internas, externas, eventos, ideias, tendências, assim como na forma de análises e pressões.

Parte significativa das informações obtidas pelo gestor é do tipo corriqueiro, palpável e não documentada. O gestor precisa, então, assumir a responsabilidade pela formatação de seu próprio sistema de informações, que ele constrói a partir dos contatos que construiu e pela abertura dada aos subordinados para que o contatem, ainda que contornem os canais oficiais de comunicação da organização.

O gestor utiliza a informação que capta externa e internamente para detectar mudanças na organização, identificar problemas e oportunidades, construir um entendimento geral de seu *milieu* para a tomada de decisões, para determinar os valores organizacionais, e para informar *outsiders* e subordinados.

O segundo papel da categoria informacional é o de disseminador. É quando o gestor introduz informação externa na organização e a repassa de um subordinado a outro. Essa informação pode ser fatual ou de valor. Ele igualmente atua como ponto focal para o sistema de valor de sua organização. Formadores internos de opinião encaminham-lhe suas preferências. O gestor as recebe, assimila e combina de acordo com o poder da fonte e dissemina informação por todos os valores organizacionais para subordinados que os utilizem como guia na elaboração da tomada de decisões. A disseminação de valores ocorre em termos de declarações específicas sobre assuntos específicos, não em termos de preferências globais.

Enquanto disseminador, o gestor enfrenta o "dilema da delegação", já que ele é o único que detém informação necessária para muitas das principais decisões. Porém, essa informação encontra-se na forma errada, sendo mais verbal e de memória do que documentada, o que por si só também dificulta a delegação. O gestor acaba tendo de sobrecarregar-se com tarefas ou dedicar grandes parcelas de seu tempo disseminando informação, ou ainda delegá-la, no entendimento que o trabalho será feito com a informação que ele detém.

Como porta-voz, terceiro e último papel da categoria informacional, o gestor precisa transmitir informação para variados grupos externos. Nessa posição, ele atua como relações públicas, fazendo lobby para sua organização; mantendo contato com influenciadores chave (*board* de diretores ou mesmo seu chefe) informados; dando conhecimento ao público acerca do desempenho, planos e políticas da organização; assim como enviar informações úteis aos seus contatos de ligação. Na condição de porta-voz, o gestor assessora os de fora da organização, haja vista que ele é um especialista na área em que sua organização opera. O gestor deve assumir total responsabilidade quanto ao sistema de elaboração de estratégia em sua organização, uma vez que se trata

do sistema pelo qual importantes decisões são tomadas e inter-relacionadas. Para tanto, ele tem informação e autoridade suficientes, e por ter controle sobre todas as importantes decisões ele tem como integrá-las.

O papel de empreendedor é um dos quatro da categoria decisória e que particularmente nos interessa aqui. Nesse sentido, o gestor inicia e formata muito da mudança controlada na administração. Ele busca continuamente os problemas e as oportunidades. Quando uma situação que requer aprimoramento é identificada, ele dá início a um "projeto de aprimoramento" – uma série de decisões relacionadas e outras atividades, sequenciadas em um dado período de tempo, que resulta em real aprimoramento.

Aprimoramento é um termo usado por Mintzberg (1980) que poderia ser igualmente entendido como inovação, considerando-se que no caso de uma inovação em gestão (o que parece ser aqui o caso), poderia ser definida como a implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas, ou técnicas que são novas para a unidade administrativa que venha a adotá-la, capaz de potencializar os objetivos organizacionais (Birkimshaw, Hamel e Mol, 2008, p. 829 *apud* Cavalcante e Camões, 2017).

Como o generalista em sua organização, o gestor deve assumir seu papel quando a organização se vê diante de situações inesperadas e não há em vista uma reação programada. É quando ele assume o papel de conciliador ou solucionador de conflitos. Conflitos podem ocorrer a partir de disputas entre subordinados, entre gestores da organização, decorrentes de prejuízos e desperdícios de recursos ou em função de ameaças a partir de perdas de recursos ou ameaças daí resultantes. Os conflitos aparecem não apenas em razão da insensibilidade de gestores inábeis ou porque inovações feitas por bons gestores resultem em consequências inesperadas. Diante de um conflito, o gestor reconhece a prioridade do assunto e canaliza seus esforços na tentativa de neutralizar o motivo que está provocando o conflito, ganhando tempo até que o problema possa ser convenientemente tratado a partir de uma melhoria do projeto. O papel de conciliador é o segundo da categoria de papéis decisórios do gestor.

Como alocador de recursos, terceiro papel da categoria decisória, o gestor controla a distribuição de todas as formas de recursos organizacionais (como dinheiro, uso da força de trabalho e tempo). Isso acaba por envolver três aspectos essenciais: de agendamento de seu próprio tempo, programação do trabalho da organização e autorização de ações.

Ao tratar do agendamento de seu próprio tempo, o gestor, implicitamente, fixa suas prioridades organizacionais. Os assuntos que ficaram fora do alcance ficarão sem apoio. Essa é uma razão pela qual a agenda do gestor deve ser

vista na lógica de um significativo custo de oportunidade. O gerenciamento da agenda encontra ressonância com um comportamento empreendedor que combine a identificação, exame e a otimização das oportunidades de natureza empreendedora (Kamil, Robert e Rahman, 2021).

O gestor tem a responsabilidade de estabelecer o sistema básico de trabalho de sua organização e programação do trabalho dos subordinados – decidindo o que será feito, quem fará e qual a estrutura a ser utilizada[4].

O controle básico continuado sobre a alocação de recursos é mantido pelo gestor, por meio de autorização de todas as decisões significativas antes da implementação. Isso o habilita a inter-relacionar decisões. Algumas decisões são autorizadas dentro de um processo regular do orçamento; muitas das quais aprovadas dentro de uma base *ad hoc*. Essas são de escolha difícil, pois o tempo é limitado e, além disso, ainda assim os assuntos são complexos e as propostas dos subordinados não podem ser descartadas sem maior análise. Em alguns casos, o gestor decide com base no proponente e não na proposta.

No sentido de ajudar na avaliação de propostas, os gestores desenvolvem modelos em planos de baixa rigidez. Os modelos descrevem uma grande variedade de situações internas e externas. Os planos – na forma de projetos de aprimoramento a serem lançados – servem para proporcionar uma base comum contra a qual se pode avaliar as propostas. Os planos são pouco rígidos, flexíveis e implícitos, de modo que podem ser atualizados com base na chegada de novas informações.

Como negociador, quarto e último papel da categoria decisória, o gestor é o encarregado quando a organização tem de engajar-se em importantes atividades negociadoras com outras organizações. Ele toma parte nelas como símbolo, porta-voz e alocador de recursos, o que demonstra a transversalidade no desempenho dos distintos papéis.

Organizações precisam de gestores não apenas em razão das imperfeições do sistema e mudanças inesperadas no ambiente circundante, mas porque é preciso contar com uma autoridade formal para levar adiante determinadas obrigações básicas e regulares. Os dez papéis sugerem os seis propósitos básicos do gestor: assegurar uma eficiente produção de bens e serviços por parte da organização; formatar e manter a estabilidade das operações

4 Ao falar de como são tomadas as decisões, Mintzberg alude aos três elementos do processo de tomada de decisão, segundo Herbert Simon (1980, p. 78):
   a) Inteligência – busca e seleções de situações que exijam decisões
   b) Design (formatação) – coração do sistema, tratando-se da busca e avaliação de alternativas
   c) Escolha – seleção de uma alternativa entre várias apresentadas

organizacionais; adaptar a organização de forma controlada ao cambiante modelo circundante; assegurar que a organização atende às finalidades das pessoas que a controlam; servir como link de informações chave entre a organização e seu meio circundante, bem como operar o sistema de *status* da organização.

Quadro 1 – Elementos da Teoria Gerencial de H. Mintzberg

Características do Trabalho do Gestor	Papéis Gerenciais	Categorias dos Papéis Gerenciais	Habilidades requeridas
Quantidade e ritmo	Símbolo	Interpessoal	Relacionamento profissional
Modelos de atividades	Líder	Interpessoal	Liderança
Relacionamento/ação e reflexão	Ligação	Interpessoal	Resolução de conflitos
Uso de canais de comunicação	Monitor	Informacional	Processamento de informações
Relações com rede de contatos	Disseminador	Informacional	Tomada de decisões
Interplay/direitos e deveres	Porta-voz	Informacional	Alocação de recursos
	Empreendedor	Decisória	Empreendedorismo
	Conciliador	Decisória	Introspecção
	Alocador de recursos	Decisória	
	Negociador	Decisória	

Síntese das Características do Trabalho do Gestor, Papéis Gerenciais Exercidos e Habilidades Requeridas extraída da teoria gerencial. Fonte: Adaptado de Henry Mintzberg (1980).

Depreende-se da teoria de Mintzberg (1980) que os gestores que compõem a média gerência operam dentro de seus respectivos espaços de competências e responsabilidades, de forma a cumprir os propósitos acima mencionados. No caso dos Primeiros-Secretários, os lotados no exterior ou no Brasil, seja nas áreas meio ou áreas finalísticas do MRE, seja nos Escritórios Regionais (unidades descentralizadas do MRE), seu trabalho de chefia é mais facilmente explicado quando visto através do prisma da teoria gerencial de Mintzberg (1980).

Nesse sentido, o quadro acima poderia ser comparado a um prisma que ao decompor o objeto de estudo (o trabalho do gestor) projeta um espectro

de elementos que correspondem às características do trabalho do gestor; aos papéis gerenciais (reunidos nas três categorias nomeadas por Mintzberg); e às habilidades requeridas.

A identificação desses elementos facilita a elaboração de uma proposta de curso de capacitação que promova reflexão e treinamento específico, abrangendo cada um dos elementos presentes no quadro e assumindo a forma de uma série de módulos destinados à capacitação da média gerência do Itamaraty.

Métodos

Em seguimento às reflexões sobre os princípios teóricos visando a elaboração de um curso de capacitação gerencial para as primeiras chefias no Itamaraty, lançou-se mão de metodologia mista (aplicação de *survey* e entrevistas semiestruturadas, além de pesquisa bibliográfica) para levar a cabo essa tarefa, como se verá adiante.

Survey

O *survey* foi disponibilizado no suporte Google Forms. A divulgação foi feita via mensagem circular de e-mail para os cerca de 1.600 diplomatas ativos e aposentados da base da Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros (ADB). Desses, retornaram 144 respondentes das seis classes que compõem o Serviço Exterior Brasileiro (SEB) para os quais foram aplicados questionários em amostra não probabilística. Para essa análise, utilizou-se estatística descritiva.

Na etapa qualitativa, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com especialistas diplomáticos (Flick, 2004) que examinaram o funcionamento da instituição e das relações de trabalho a partir de quatro blocos de perguntas.

Os especialistas foram divididos em dois grupos. O primeiro grupo contou com sete diplomatas sêniores no topo da carreira (Ministros de Primeira Classe) ocupantes de, ou já tendo ocupado, altos cargos no MRE, dos quais cinco seguem em atividade, enquanto dois são aposentados. Apenas um entrevistado nesse grupo possui formação em Administração em nível de graduação. O segundo grupo apresentava seis diplomatas juniores com alguma experiência de chefia na média gerência, pertencentes às classes de Ministro de Segunda (1), Conselheiro (1), Primeiro- Secretário (1), Segundo-Secretário (3). Três dos especialistas juniores possuem formação e/ou pós-graduação em Administração.

O roteiro de entrevistas semiestruturadas consistiu em quatro blocos com doze perguntas no total, voltadas a identificar a visão institucional dos entrevistados e assim estruturado:

Bloco 1: Desafios para a atividade diplomática e para os Ministérios das Relações Exteriores no mundo atual

Bloco 2: Características e funcionamento da cadeia de comando da Chancelaria brasileira em termos de hierarquia e preparo de lideranças

Bloco 3: Características e competências para o exercício de primeiras chefias

Bloco 4: O papel das novas gerações de diplomatas no processo de modernização do Itamaraty.

Resultados do *survey*

No primeiro bloco do *survey*, observa-se que os 144 respondentes se encontram distribuídos entre as seis classes que compõem o serviço diplomático brasileiro. A representação das classes no *survey*, por ordem decrescente de participação, foi a seguinte: Primeiro-Secretário, Segundo-Secretário, Ministro de Primeira, Ministro de Segunda, Conselheiro e Terceiro-Secretário. Do número total de respondentes, 60,1% disseram estar servindo em postos no exterior e 39,9%, no Brasil. Quanto à ocupação de chefias, 49,3% responderam estar atualmente chefiando, ao passo que 25% disseram já ter chefiado no passado e 25,7% informaram nunca ter exercido cargo de chefia.

No tocante ao bloco 2, todas as oito disciplinas sugeridas no *Memorando n. 28* (2018) foram consideradas muito relevantes e assim dispostas em ordem decrescente de votação:

- Liderança (inclui comunicação, relações interpessoais, gestão de recursos humanos e trabalho em equipe, diversidade no ambiente de trabalho;
- Desenvolvimento gerencial (projetos e processos);
- Planejamento diplomático e gestão estratégica;
- Governança (arranjos institucionais, diálogo interministerial e intersetorial);
- Ética e serviço público;
- Formulação de políticas públicas;
- Relações com a imprensa e *media training*; e
- Elaboração, gestão e controle orçamentário.

Os respondentes do *survey* apresentaram nove sugestões aptas a serem eventualmente utilizadas em um curso de capacitação gerencial para Primeiros-Secretários. As nove sugestões que, por sinal, se encaixam nos papéis gerenciais de Mintzberg (1980) são as seguintes: escutatória e solução de conflitos; oratória e lógica aplicada; relações interpessoais, técnicas de negociações; gestão de crises; processos negociadores e gestão de crises; gestão de equipes de trabalho; análise de dados; e gestão de riscos.

Tabela 1 – Resultados do *survey* por dimensão da OE

Dimensão	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo / nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Comportamento inovador	3,48%	13,57%	28,80%	34,15%	20,57%
Assunção de Risco	8,94%	13,74%	29,68%	37,01%	17,70%
Proatividade	4,71%	8,25%	17,28%	36,83%	32,91%
Autonomia	21,01%	22,86%	24,06%	17,05%	15,05%
Agressividade Competitiva	18,26%	24,10%	32,86%	18,06%	6,73%

Média dos itens que compõem cada Dimensão da OE, segundo a autopercepção dos respondentes. Fonte: Elaboração própria.

A escala psicométrica adaptada de Horz *et al.* (2020) aplicada aos 144 respondentes reuniu conjuntos de perguntas relacionadas a cada uma das dimensões da OE. A média aritmética simples dos itens que compõem cada fator teórico pôs em evidência resultados que contrariaram algumas percepções comuns quanto às características do trabalho diplomático, ao passo que confirmaram outras.

Os diplomatas consideram que a dimensão comportamento inovador está, sim, muito presente em suas ações. Somadas, as repostas "concordo" e "concordo totalmente" atingiram 54,72%. Além disso, a dimensão assunção de risco também alcançou o expressivo resultado de 54,71% ao se somarem as respostas dos que concordam com as dos que concordam totalmente.

Talvez ainda pela necessidade de os diplomatas apresentarem resultados imediatos, bem como pela competitividade intrínseca à carreira, a dimensão proatividade foi a que recebeu a mais alta avaliação com o somatório das respostas "concordo" e "concordo totalmente" alcançando 69,74%.

Contudo, se as primeiras três dimensões alcançaram valores que superaram os 50%, no caso das duas outras dimensões da OE os valores foram sensivelmente mais baixos. A dimensão autonomia alcançou apenas 32,1%, o que parece dar razão ao argumento de que a estrutura organizacional burocrática do MRE e a verticalidade das classes, organizadas por ordem hierárquica, acabam limitando o campo de ação dos diplomatas. Isso apesar de uma maioria delas e deles considerarem-se inovadores, dispostos a assumir riscos e serem proativos. Por outro lado, a agressividade competitiva também revelou um baixo resultado com a soma das respostas "concordo" e "concordo totalmente" chegando a apenas 24,79%.

Diante do exposto, e ainda que outras pesquisas sejam necessárias para embasar e expandir os resultados obtidos, conclui-se que as três primeiras dimensões apontam para uma instituição na qual os diplomatas consideram-se dispostos a empreender, inovando, assumindo riscos e sendo proativos, o que abre a possibilidade de experimentação de cursos de capacitação para sua força de trabalho. No entanto, ainda que estejam dispostos a fazê-lo, percebem que as dimensões autonomia e agressividade competitiva acabam funcionando como uma barreira que limita sua atuação.

De modo a complementar esse levantamento, foi o caso de indagar acerca da visão institucional dos diplomatas e cotejá-la com a autopercepção da OE. O campo criado a partir desse cruzamento de dados possibilita ampla reflexão sobre uma proposta de curso de capacitação para a média gerência do Itamaraty.

Resultados das entrevistas semiestruturadas

Como salientado anteriormente, os quatro blocos do roteiro de entrevistas semiestruturadas desenvolveram-se em torno a quatro temas principais: os desafios do Itamaraty (bloco A), cadeia de comando ministerial e o papel da hierarquia (bloco B), características das primeiras chefias (bloco C) e o papel das novas gerações de diplomatas (bloco D). Daí emergiram dois quadros resultantes das opiniões dos diplomatas sêniores (Grupo 1) e dos diplomatas juniores (Grupo 2).

Grupo 1

Referindo-se ao bloco A do roteiro de entrevista, os integrantes do Grupo 1 consideram que o Itamaraty precisa acompanhar as transformações no mundo, marcadas pela multiplicidade de temas e atores governamentais e

não governamentais. Para isso, é necessário fazer uso intensivo da tecnologia e aprimorar o atual modelo de gestão da informação no que se refere à seleção de fontes, análise de dados e transmissão rápida aos destinatários principais.

A hierarquia e a cadeia de comando (bloco B) avaliam os entrevistados, têm a sua relevância no MRE como canal por onde é dado o rumo, determinada a dinâmica de trabalho e efetuadas as correções necessárias. Em vista das necessidades de trabalho, o topo hierárquico deve identificar as funções e definir as atribuições e o modelo de gestão. Os entrevistados, no entanto, reconhecem que a hierarquia não deve ser um empecilho à inovação.

Em termos de planejamento estratégico, o Ministério ainda planeja aquém do que deveria, segundo os entrevistados. Além disso, o topo e a base da pirâmide funcional devem se comunicar mais e combinar meios e fins, avalia um entrevistado, a fim de que o planejamento seja um exercício vivo. Ainda segundo um entrevistado, a hierarquia forte e o centralismo do MRE desestimulam um planejamento que possa vir a ser entendido pelo topo como cessão de parte do poder.

A preparação das chefias no Itamaraty não se dá por meios formais, havendo uma distância entre a base e o topo. A concessão de mais autonomia à média gerência é considerada positiva. Nas palavras de um entrevistado, autonomia pressupõe responsabilidade para agir dentro de determinados parâmetros e dar condições para que o diplomata cresça profissionalmente, o que o torna parte do processo de formulação da política externa.

No tocante ao desenvolvimento das competências necessárias ao exercício de primeiras chefias no Itamaraty, mais de um entrevistado disse ter buscado, à época, soluções próprias de capacitação como autodidata. A ausência de cursos de capacitação para chefias é vista como uma lacuna a ser preenchida. No entanto, quando indagados sobre quando essa capacitação deveria ocorrer, apenas um entrevistado disse que seria no início da carreira, a fim de preventivamente evitar o cometimento de erros futuros.

No último bloco da entrevista (bloco D) não foi possível obter dos entrevistados elementos suficientes, nem consenso, para compor uma visão clara sobre que papel atribuem às novas gerações de diplomatas no processo de modernização do Itamaraty, apesar de um dos entrevistados ter chegado a dizer que "os novos colegas são a voz da atualidade".

Grupo 2

Para os integrantes do grupo 2, os desafios do Itamaraty (bloco A) passam pelo fato de a diplomacia ser feita atualmente com menos presença física e

maior velocidade, o que encurtou os tempos de reação. Assim, o Itamaraty precisa imprimir maior agilidade no tratamento e difusão da informação e contar com um modelo de gestão mais ágil para as áreas meio e finalísticas.

Comentam que passaram a ser centrais no trabalho diplomático a velocidade do processo decisório, a qualificação da informação e a distribuição da rede de postos, levando- se em consideração os novos centros mundiais de poder e informação. O desafio se torna ainda maior quando se considera que os Ministérios de Relações Exteriores dos países não têm mais o monopólio da agenda internacional, constituindo apenas mais um elo na corrente de atores governamentais e não governamentais atuantes nas relações internacionais.

A hierarquia e a cadeia de comando (bloco B), segundo os entrevistados, são necessárias *per se* e consideradas úteis para a proteção dos diplomatas, já que a divisão de responsabilidades nas decisões tomadas nas instâncias hierárquicas inferiores e que depois sobem os expõe a menores possibilidades de erro nos complexos assuntos de política externa. Para integrantes do grupo 2, contudo, o problema nem é propriamente a hierarquia e a rígida cadeia de comando, mas a baixa velocidade do processo decisório. Segundo um entrevistado, o medo de errar e a vontade de controlar criam um fluxo decisório mais lento do que deveria ser.

Comentam ainda que muitos assuntos corriqueiros não precisariam chegar ao topo hierárquico que, aliás, encontra-se sobrecarregado em termos de trabalho. O acúmulo de temas que sobem acaba por criar um congestionamento que, de certa forma, altera o ritmo de respostas, sobretudo numa época em que se vive em "tempo real".

Por outro lado, os entrevistados concordam que existe espaço para inovação no MRE e que a hierarquia não impede a inovação e a adaptação às circunstâncias. Concordam que o diálogo interno passa não apenas pelo canal formal e hierárquico, mas também pelo canal informal e pelas lideranças não institucionais, criando assim todo um campo para a expansão do trabalho colaborativo, facilitando, por sua vez, o servidor a inovar. Neste sentido, as tecnologias da informação e comunicação (TIC) simplificam o contato entre as partes. Isso permite com que o trabalho e a inovação gerados passem da fase de formulação para a de validação pelos superiores hierárquicos, abrindo, assim, o caminho para a implementação.

Em que pese o reconhecimento da importância do planejamento estratégico, os entrevistados consideram que o MRE precisa ainda desenvolver uma cultura de planejamento. É positivo o fato de que o planejamento informa às pessoas sobre o que precisa ser feito e quais os parâmetros para isso.

O Itamaraty não capacita os diplomatas para que assumam posições de chefia, observam. O aprendizado é feito de forma individual e de forma empírica. Um entrevistado pondera que o rígido concurso de seleção de diplomatas resulta na captação de bons profissionais e isso mitiga o problema da falta de capacitação das chefias. Por outro lado, esse mesmo entrevistado observa que falta ao Ministério uma cultura de desenvolvimento de carreira e indaga: "Se um funcionário não foi treinado ou capacitado a inovar, como esperar essa atitude dele posteriormente?

A concessão de maior autonomia aos Primeiros-Secretários é bem-vista. Alguns entrevistados consideram que isso já é uma realidade e que a questão da autonomia, no entanto, não se confunde com a questão da progressão funcional. Ponderam que tal concessão deve fixar as responsabilidades e os limites da ação, dando a base para que os diplomatas possam trabalhar o processo de captar e difundir informações, assim como administrar os temas sob sua responsabilidade. Alegam ainda que concessão de autonomia ajuda na construção de redes informais de contatos que poderão contribuir para o encaminhamento de uma discussão inicial e a prestação do apoio correspondente, tudo isso tendo em vista a busca de soluções para os problemas existentes.

Um entrevistado ressaltou que os Primeiros-Secretários costumam ser profissionais com 10 anos em média de experiência no MRE e cerca de quarenta anos de idade, o que os torna servidores *master* e não iniciantes. Ponderou que o Itamaraty tem ótima capacidade de formulação, porém enfrenta dificuldades de execução, pois é preciso haver níveis gerenciais que entendam o comando estratégico, ou tático-operacional, reflitam sobre as ações concretas a serem adotadas e tomem as medidas cabíveis. Nesse sentido, disse existir vasto espaço a ser ocupado entre a formulação e a execução, e parte da solução para que se dê o preenchimento do espaço passa pela capacitação da média gerência.

Em resposta ao bloco C, vários entrevistados disseram haver tentado capacitar-se por conta própria, lendo sobre os assuntos de trabalho. A falta de mecanismos oficiais de apoio como dispensa ou redução de horário para cursos de capacitação, acabou fazendo com que alguns entrevistados se limitassem ao trabalho diário como forma de auto capacitação.

Um entrevistado salientou que o Instituto Rio Branco treina as pessoas para serem "conteudistas" e não para liderar ou fazer parte de uma equipe. Quando enfrentam a realidade do trabalho, precisam envidar grande esforço de adaptação mental e física. Em sua opinião, partilhada por outros diplomatas sêniores e juniores, a capacitação gerencial deveria ser contínua para os diplomatas em geral e proporcional a cada etapa e nível de responsabilidade na carreira.

A capacitação gerencial dos Primeiros-Secretários é considerada essencial. "Faz muita falta a não implementação do Curso de Atualização em Política Externa (CAP) em formato gerencial", assinalou uma entrevistada. A capacitação gerencial é entendida como capaz de trazer maior sensibilização dos Primeiros-Secretários para os temas de gestão.

A bem dizer, o Itamaraty já tem um primeiro diplomata nascido no século XXI e toda uma geração nova e apta a contribuir para que a instituição promova os ajustes necessários ao cumprimento de sua missão institucional. A capacitação da média gerência também se justifica pela necessidade de os servidores poderem estar em condições de implementar uma diplomacia baseada na inovação e lastreada na tecnologia (Machado, 2023).

Os entrevistados disseram perceber um descompasso entre formulação e execução da política externa e que além de se pensar nos estímulos, há que se pensar nos desestímulos, pois um modelo de gestão lento e pouco inclinado a realizar os ajustes necessários inibe a capacidade e o processo de inovação. Some-se a isso o fato que as gerações mais novas de diplomatas devem passar mais tempo nas classes de Secretário, o que é visto como um desestímulo igualmente capaz de afetar a capacidade de inovação. Um curso de capacitação gerencial para a média gerência é visto como útil, porém os entrevistados avaliam que deva estar inserido em uma mudança estrutural maior do MRE que abranja o próprio modelo de gestão de pessoas e que não seja um mero substitutivo (trade-off) à progressão funcional.

Considerações finais

Toda a discussão aqui travada leva em conta a lacuna na Lei n. 11.440 (2006) relacionada à falta de implementação do Curso de Atualização de Política Externa, destinado à capacitação de Primeiros-Secretários e requisito, depois de dois anos de instalado, para a promoção à classe de Conselheiro.

Neste sentido, uma proposta de um curso piloto de capacitação da média gerência do Itamaraty poderia tomar forma a partir dos subsídios oferecidos pela teoria gerencial de Mintzberg e do direcionamento estratégico dado pelo construto de orientação empreendedora (OE) e pelo conceito de BME. O *survey* e as entrevistas semiestruturadas lograram identificar evidências e achados que justificam a implementação de um curso de capacitação para Primeiros-Secretários.

No intuito de tornar o MRE mais ágil do ponto de vista de mudanças organizacionais que abranjam o desempenho da força de trabalho, é altamente

desejável que o Instituto Rio Branco não se limite a oferecer cursos de caráter "conteudista", como disse um dos entrevistados, devendo, nesse caso, ir além e passar a oferecer oportunidades de treinamento na área gerencial, inclusive com a apresentação da cultura organizacional da Chancelaria brasileira às novas gerações. A capacitação dos Primeiros-Secretários foi considerada essencial por diplomatas que participaram da pesquisa, ainda mais, como já salientado, que o Itamaraty já conta com o primeiro diplomata nascido no século XXI e será preciso capacitar as novas gerações para quando chegar a hora de assumir uma chefia. Ressalte-se que o papel que as novas gerações podem desempenhar no processo de modernização do Ministério é uma resposta que nem os diplomatas seniores nem os juniores souberam definir com exatidão e essa é uma questão em aberto que precisará ser respondida cedo ou tarde. A capacitação gerencial, sobretudo a relacionada à média gerência, sensibiliza e prepara o servidor a inovar e dar sua contribuição para que o Itamaraty siga cumprindo com excelência sua missão institucional.

Referências

AMADO, A. *Por dentro do Itamaraty:* impressões de um diplomata. Brasília: FUNAG, 2013.

BARRETO; João Carlos; NASSIF, Vânia Maria Jorge. O empreendedor líder e a disseminação da orientação empreendedora. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios,* v. 16, n. 51, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.7819/rbgn.v16i51.1422>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BOLTON, Dawn Langkamp Bolton; LANE, Michelle D. Individual Entrepreneurial Orientation: Development of a Measurement Instrument. *Emerald Group Publishing Limited,* v. 54, n. 2-3, p. 219-233, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/00400911211210314>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n. 11.440, de 29 de dezembro de 2006:* Institui o Regime Jurídico do Serviço Exterior Brasileiro e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11440.htm>. Acesso em: 30 jan. 2025.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela (orgs.). *Burocracia de médio escalão:* perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

COSTIN, Claudia. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COVIN, Jeffrey G.; MILLER, Danny. International Entrepreneurial Orientation: Conceptual Considerations, Research Themes, Measurements Issues, and Future Research Directions. *Entrepreneurship Theory and Practice,* v. 38, n. 1, p. 11-44, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/etap.12027>. Acesso em: 30 jan. 2025.

HART, Stuart L. An Integrative Framework for Strategy-making Processes. *Academy of Management Review,* v. 17, n. 2, p. 327-351, 1992.

HERMANN, Charles; HERMANN, Margaret. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly,* v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.

HOWLETT, Michael. Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: An Empirical Investigation Using Canadian Data. *Review of Policy Research,* v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011.

HORZ, Vagner; FRARE, Anderson Betti; CRUZ, Ana Paula da; BARBOSA, Marco Auréleo Gomes. Orientação empreendedora em instituições públicas de ensino superior. *Revista de Administração – FACES Journal,* v. 19, n. 3, p. 86-102, 2020.

HUGHES, David J; LEE, Alan; WEI TIAN, Amy; NEWMAN, Alex; LEGOOD, Alison. Leadership, Creativity, and Innovation: A Critical Review and Practical Recommendations. *The Leadership Quarterly*, v. 29, n. 5, p. 549-569, 2018.

ILIASHENKO, Iuliia; PAPAGIANNIS, Fragkoulis; GAZZOLA, Patrizia; CHERKAS, Nataliia; GRECHI, Daniele. Entrepreneurial Behaviour and Organisational Propensity to Innovate in a Public-Sector Context. *The Journal of Entrepreneurship*, v. 32, n. 1, 111-156, 2023.

INSTITUTO RIO BRANCO. *Cursos de Formação*, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/cursos-do-instituto-rio-branco/curso-de-formacao>. Acesso em: 30 jan. 2025.

INSTITUTO RIO BRANCO. *Memorando n. 28, de 16 de maio de 2018:* Propõe a implementação do Curso de Atualização em Política Externa – CAP para o treinamento de diplomatas. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12345?tipoPesquisa=2&TipoAcordo=BL&TextoAcordo=rio%20branco&IdEnvolvido=52>. Acesso em: 30 jan. 2025.

LIDDLE, Joyce; MCELWEE, Gerard. Theoretical Perspectives on Public Entrepreneurship. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research,* v. 25, n. 6, p. 1308-1320, 2019.

LIMA, Simone Freitas Araújo; DANTAS, Cristiane Feitosa; TEIXEIRA, Rivanda Meira; ALMEIDA, Moisés Araújo. Empreendedorismo público e orientação empreendedora em instituições federais de ensino. *Revista de Ciências da Administração,* v. 20, n. 50, p. 44-60, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018v20n50p44>. Acesso em: 30 jan. 2025.

LUMPKIN, G. T.; DESS, Gregory G. Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct and Linking it to Performance. *Academy of Management Review,* v. 21, n. 1, p. 135-172, 1996.

MACHADO, Luis Fernando. Diplomacia da inovação: Por que não diplomacia científica? Um estudo do conceito adotado pela Chancelaria brasileira. *Monções: Revista De Relações Internacionais da UFGD,* v. 12, n. 23, p. 205–231, 2023.

MILLER, Danny. The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms. *Management Science*, v. 29, n. 7, p. 770-791, 1983.

MINTZBERG, Henry. *The Nature of Managerial.* Hoboken: Prentice-Hall, 1980.

MUSTAFA, Michael James; GAVIN, Fiona; HUGHES, Mathew. Contextual determinants of employee entrepreneurial behavior in support of corporate entrepreneurship: a systematic review and research agenda. *Journal of Enterprising Culture,* v. 26, n. 3, p. 285-326, 2018.

NYE, Joseph. S. Get Smart: Combining Hard and Soft Power. *Foreign Affairs,* v. 88, n. 4, p. 160-163, 2009.

ONUF, Nicholas. Institutions, Intentions and International Relations. *Review of International Studies,* v. 28, n. 2, p. 211-228, 2002.

ONUF, Nicholas. *World of our Making*: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. Columbia: University of South Carolina. 1989.

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that Would Be King? *Public Administration,* v. 89, n. 4, p. 1335-1350, 2011.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública:* limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração pública:* coletânea. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

PIRES, R. R. C. Burocracias, gerentes e suas "histórias" de implementação: Narrativas do sucesso e fracasso dos programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.) *Implementação de políticas públicas:* teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

RANA, Kishan S. *21st Century Diplomacy:* A Practitioner's Guide. Londres/ Nova York: Continuum, 2011.

RAUCH, Andreas; WIKLUND, Johan; LUMPKIN, G. T.; FRESE, Michael. Entrepreneurial orientation and business performance: an assessment of past research and suggestions for the future. *Entrepreneurship Theory and Practice,* v. 33, n. 3, p. 761-787, 2009.

SINGLA, Akheil; STRICH, Justin M.; FEENEY, Mary K. Constrained or creative? Changes in financial conditions and entrepreneurial orientation in public organizations. *Public Administration,* v. 96, n. 4, p. 769-786, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12540>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SOUZA NETO, José Estanislau do Amaral. A formação do diplomata contemporâneo. *Cadernos de Política Exterior,* n. 7, p. 353-365, 2018. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca/download/cadernos-de-politica-exterior-n-7.pdf>.

VIEIRA, Luciana dos Santos; MEIRELLES, Daniela Andrade; EMMENDOERFER, Magnus. Organizational Support for Entrepreneurial Orientation: The Perception of Professionals from Early Childhood Education Centers in Brazil. *Journal of New Approaches in Educational Research,* v. 12, n. 1, p. 100-119, 2023.

WENDT, Alexander. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review,* v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of It. *International Organization,* v. 46, p. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization,* v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

YAMADA, Erika Mayumi Kasai; LOTTA, Gabriela Sphangero. Mapeamento de características da burocracia de médio escalão. [Trabalho apresentado]. *1º Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Políticas*. Disponível em: <https://encontros.ufca.edu.br/index.php/enepcp/ENEPCP2015/paper/view/3697>. Acesso em: 30 jan. 2015.

USMAN, Muliati; CHAN, Syafruddin; UTAMI, Sorayanti; HARMEN, Hamdi; FADHILAH, F. Empirical Evidence: Comparing Innovation, Knowledge Sharing Behavior, Islamic Work Ethic and Entrepreneurial Orientation Between More Innovative and Less Innovative Public Sector Agent. *Interdisciplinary Journal of Management Studies*, v. 17, n. 3, p. 855-873, 2024.

ZAMPETAKIS, Leonidas A.; MOUSTAKIS, Vassilis. An exploratory research on the factors stimulating corporate entrepreneurship in the Greek public sector. *International Journal of Manpower*, v. 38, n. 8, p. 871-887, 2010.

A DISTINÇÃO NO ITAMARATY: ANÁLISE DO CAMPO DOS DIPLOMATAS A PARTIR DA METODOLOGIA DE PESQUISA DE PIERRE BOURDIEU

Leandro Garcez Targa[1]

Resumo

Estudos sobre os diplomatas brasileiros a partir do ferramental teórico/metodológico de Pierre Bourdieu são pouco usuais. Nesta proposta, o Itamaraty passa a ser compreendido como o campo dos diplomatas. Os agentes do campo, os diplomatas, são heterogêneos e distinguem-se de acordo com o acúmulo desigual de capitais, determinante para definir as disputas internas do campo. O objetivo do artigo é apresentar uma análise do campo dos diplomatas com enfoque à problematização do uso da Análise Geométrica de Dados (AGD), especialmente a Análise de Correspondência Múltipla (ACM). Para isso, a AGD é apresentada e contextualizada dentro das disputas do campo científico. Em seguida, é descrita, em linhas gerais, a forma com que Bourdieu se apropriou da AGD em seus trabalhos. Estes preâmbulos criam o cenário para que, na terceira parte, seja detalhada a pesquisa empírica que utiliza ACM em análise sobre o campo dos diplomatas brasileiros. Conclui-se com a descrição das evidências que comprovam as distinções dos agentes do campo, além da indicação de agenda de pesquisa futura.

Palavras-chave: Itamaraty; Campo dos diplomatas; Análise Geométrica de Dados; Análise de Correspondência Múltipla.

1 Pesquisador Pós-Doc bolsista FAPEMIG/CNPq vinculado ao PPGCP/UFMG – Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, membro da Rede Interinstitucional de Pesquisa em Política Externa e Regime Político (RIPPERP), sob coordenação do Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes.

Introdução

Ainda que o Itamaraty e os diplomatas estejam presentes em diversas pesquisas das disciplinas de Ciências Sociais, mostra-se uma novidade analisá-los a partir do arcabouço teórico e metodológico de tradição da Sociologia Política de Pierre Bourdieu, pesquisador francês que deixou importante legado para a área, sendo o autor mais lido e citado nas Ciências Sociais brasileiras (Campos e Szwako, 2020).

Neste trabalho sobre o campo dos diplomatas, feito com base no referencial teórico de Bourdieu, foi necessário refletir e avaliar o significado, na prática da pesquisa, da aplicação de conceitos como campo, *habitus*, capital, etc. O presente texto[2] dedica-se a apresentar esta reflexão e avaliação, procurando especificar o instrumental metodológico legado de Bourdieu, assim como justificar os motivos pelos quais foi empregada essa metodologia na pesquisa.

Técnica de análise estatística de dados que se tornou constante nos trabalhos de Bourdieu, a Análise Geométrica de Dados (AGD) é uma abordagem estatística multivariada, desenvolvida na década de 1960 por Jean-Paul Benzécri, estatístico francês. Nela os dados e suas interpretações são representados na forma de nuvens de pontos. A AGD propõe uma análise de dados que parte do princípio da relação que os "indivíduos estatísticos" (que podem ser pessoas, instituições, etc.) têm entre si e entre suas propriedades (coletadas e qualificadas a partir de variáveis e modalidades de variáveis).

O objetivo do presente artigo não é mostrar este instrumental estatístico em detalhes, nem mesmo descrever exaustivamente seus conceitos e exemplificar pesquisas empíricas e potencial heurístico para a operacionalização de problemas investigativos em pesquisas de Ciências Sociais, pois estes esforços já foram realizados principalmente por Klüger (2018) e Bertoncelo (2022). O que está sendo proposto é, na primeira parte do artigo, uma descrição da AGD a partir de seu caráter de conhecimento científico que, como tal, está inserido em disputas internas no campo científico, mais especificamente no subcampo da estatística e suas especificidades. Em seguida, é apresentada a forma como Pierre Bourdieu apropriou a AGD em suas pesquisas.

Estes preâmbulos criam o cenário para que, na terceira parte, sejam descritos e analisados os detalhes das etapas de uso e aplicação de uma Análise de Correspondência Múltipla (ACM), um dos três componentes da AGD, feita

2 Este artigo apresenta uma parte da tese de doutorado intitulada "Os diplomatas brasileiros sob a perspectiva relacional: o campo dos diplomatas e o campo político" (Targa, 2017), que teve financiamento da Fapesp – Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo.

especificamente para o estudo do campo dos diplomatas brasileiros. A pesquisa (Targa, 2017) teve como objetivo geral entender a relação entre o campo dos diplomatas e o campo político. Para isso, mapeou-se e analisou-se a correlação de forças e alterações nas características sociais de parte dos agentes do campo entre os anos 1995 e 2010, governos FHC e Lula I e II. Estes agentes foram estudados aplicando-se a eles uma análise prosopográfica[3] transformada em ACM, pela qual foi possível constituir o espaço social de agência destes diplomatas a partir da medição de suas "distâncias sociais"[4]. Por fim, as considerações finais apresentam os achados da pesquisa correspondentes aos objetivos deste artigo e aponta-se futuras agendas de pesquisa para se avançar na análise.

A AGD nas disputas do campo da estatística

Lebaron e Le Roux (2015) classificam a estatística como uma metadisciplina, ou seja, ela trabalha com materiais "exteriores" às disciplinas: os dados. Em outras palavras, a estatística é um conjunto de métodos utilizados para analisar e interpretar dados. Sua característica de onipresença em trabalhos científicos, em geral, leva os(as)pesquisadores(as) a criarem argumentos em seus trabalhos com base na utilização ou não utilização da estatística. Seu uso frequente e universalizado em várias disciplinas, com os mais diversos objetos, desde as Ciências Biológicas e Exatas, passando pelas Ciências Humanas, em trabalhos acadêmicos pelo mundo, em diversas línguas, contribui fortemente para a construção e reprodução da ideia de que a estatística é um saber universal e pretensamente neutro.

Utilizando a teoria dos campos, de Bourdieu, reconhecemos a estatística como um subcampo do campo acadêmico. Portanto, o subcampo acadêmico da estatística apresenta uma divisão basilar: a estatística matemática e a estatística de pesquisas (ou estatística aplicada). O primeiro campo é o dominante, representado pelos departamentos de grandes universidades e instituições de formação. O segundo é o dominado, representado pelos diversos departamentos de disciplinas empíricas. A estatística de pesquisa é essencialmente normativa, considerada a instância legítima que administra as evidências cientificas, legitimação essa que é sustentada pelos periódicos

3 A prosopografia é uma técnica de pesquisa mais comumente presente em trabalhos de história social. Corresponde à coleta de dados biográficos dos agentes do campo estudado. No caso, levantaram-se dados sobre os diplomatas, nomeadamente as características de suas trajetórias de vida e profissionais.

4 A AGD privilegia o método de "classificação ascendente hierárquica" euclidiana. Para mais detalhes sobre esse conceito, ver Le Roux, 2014, cap. 10. Assim como Benzécri, 1992.

de publicações científicas de referência no mundo. Desde o pós-segunda guerra mundial, a estatística anglo-saxônica é posta a uma situação de quase monopólio no meio acadêmico (Lebaron e Le Roux, 2015).

Neste contexto, a AGD foi criada por Jean-Paul Benzécri, na França, nos anos 1960. O nome dado à técnica foi, na língua francesa, *analyse des données* em referência à *data analysis*, no inglês. As disputas no campo da estatística entre a corrente francesa e a anglo-saxã levou a AGD a ser mais conhecida pelo termo em inglês *French Data Analysis*, para diferenciar as duas formas, muito diferentes, de tratamento estatístico de dados. Em 1996, o termo *Geometric Data Analysis* foi sugerido por P. Suppes, para denominar a maneira francesa de análise de dados, criada por Jean-Paul Benzécri. Portanto, trata-se de uma metodologia estatística de origem francesa que se encontra em disputa direta com a hegemônica metodologia anglo-saxã de análise de dados, mais especificamente a "Análise Multivariada" (*Multivariate Analysis*), principalmente da técnica de "regressão"[5]. Dessa forma, a AGD é um método estatístico que está, como toda produção de conhecimento científico, inserido em um processo de disputa de legitimidade em seu campo. Nos termos da estatística matemática, os fundamentos da AGD são: análise geométrica, formal e descritiva/indutiva dos dados; os quais opõem-se aos da Análise Multivariada: análise numérica, matricial e aleatória dos dados.

O modelo geométrico de dados é a essência da AGD. Com uma tabela de dados qualitativos coletados em campo (seja em fonte primária, por entrevistas por exemplo, seja em fonte secundária, por análise de documentos), são construídas nuvens de pontos para que as interpretações dos dados sejam feitas. Essas nuvens podem ser de dois tipos: a representação dos indivíduos estatísticos e/ou das modalidades em que eles se relacionam. O conceito de geometria de dados é composto de duas etapas: a construção das nuvens e a redução da dimensionalidade do espaço construído. Para a construção das nuvens, é preciso transformar uma tabela de dados em uma representação gráfica, na forma de nuvem. Para isso, define-se as distâncias entre pontos de saída de cada perfil dos indivíduos estatísticos e seus pontos de aproximações e distanciamentos. Essas distâncias, em AGD, são baseadas na métrica euclidiana[6]. Uma nuvem em AGD pode ser unidimensional, bidimensional, tridimensional, etc. A dimensionalidade do espaço necessário para a construção da nuvem será

5 Para mais especificações sobre essa disputa no campo da estatística, ver Le Roux e Rouanet (2004). Para uma retomada histórica da trajetória da AGD, ver Lebaron e Le Roux, 2015, cap. 1, p. 11-13 e cap. 2.

6 Distância euclidiana (ou distância métrica) é aquela entre dois pontos que pode ser provada pela aplicação repetida do teorema de Pitágoras. Aplicando essa fórmula como distância, o espaço euclidiano torna-se um espaço métrico.

definida pelo exercício de redução da dimensionalidade. Esse exercício se baseia na procura do melhor ajuste da nuvem para a definição de sua dimensão. Nesse caso, o eixo principal fornece a melhor aproximação unidimensional da nuvem, de acordo com as medições no espaço dos pontos que ela representa. Uma sucessão de ajustes e medições nos fornecem a melhor aproximação razoável da nuvem e distância entre seus pontos representados, definindo, assim, sua dimensionalidade. Portanto, diferentemente da característica numérica na abordagem da Análise Multivariada, a característica geométrica na AGD é essencialmente relacional, ou seja, apenas existe em função da construção de relações entre os indivíduos estatísticos e/ou as modalidades deles analisadas.

A abordagem formal em estatística consiste em fundamentar os procedimentos por meio das estruturas matemáticas. Formalmente, uma nuvem de pontos em AGD é um apanhado de pontos ponderados em um espaço euclidiano. As estruturas matemáticas são as que guiam as escolhas dos procedimentos e, assim, evitam os erros metodológicos como, por exemplo, comparar nuvens que estão em espaços métricos diferentes. Nesse ponto, a comparação entre nuvens de mesmo espaço métrico permite ao(à) pesquisador(a), por exemplo, fazer análises de espaços que possam ter homologias estruturais. O cerne da AGD é a aliança entre suas características geométrica e formal, que é definida como uma abordagem geométrico-formal da estatística multivariada. A estatística utilizada em pesquisas acadêmicas que ignora a abordagem formal é baseada exclusivamente em cálculos matriciais, os quais reduzem a teoria estatística a uma técnica. Segundo Benzécri (1973):

> Esta abordagem matricial [amplamente difundida] é o maior obstáculo ao entendimento correto do método de AGD: por um lado, as figuras geométricas desconectadas de suas razões estruturais são criadas apenas para se fazer representações gráficas com estruturas parasitas que podem prejudicar a compreensão total dos procedimentos. Por outro lado, não somente as demonstrações matriciais convencem sem esclarecer (...) como o cálculo matricial não é suficientemente capaz de abordar as estruturas geométricas dos dados (Benzécri *et al*., 1973, v. 2, p. 58 – tradução livre).

De acordo com a abordagem indutiva da AGD, o modelo de análise é que deve seguir os dados, e não o inverso. Frequentemente os dados multivariados vão literalmente em todos os sentidos. A construção das nuvens nos leva a dominar essa multidimensionalidade própria da característica relacional dos indivíduos estatísticos e/ou suas modalidades. As nuvens fornecem, então,

uma ferramenta que faz emergir padrões com base nos dados multivariados. Nesse ponto, a abordagem indutiva da AGD não se opõe ao princípio da modelização como representação simplificada e inteligível dos dados, diferente do modelo aleatório das Análises Multivariadas. "Análises estatísticas devem ser insensíveis às esperanças e aos pré-julgamentos do pesquisador" (Lebaron e Le Roux, 2015). A abordagem indutiva livra o(a) pesquisador(a) de se prender a retóricas artificiais de técnicas quantitativas e, no seu lugar, permite procurar saber o que existe dentro dos dados. Ao proceder uma pesquisa com AGD, não se faz necessário estipular hipóteses de pesquisa. Por isso, a pesquisa feita por meio do uso de AGD faz parte da ideia de livrar o(a) pesquisador(a) de armadilhas e erros de análise típicas de tratos de pesquisa rígidas baseadas em estipulação, teste e comprovação ou não de hipóteses de pesquisa. Outra característica importante no uso de AGD é que sua abordagem indutiva prioriza a análise descritiva antes da inferência estatística[7].

Sob o ponto de vista da estatística aplicada, a AGD também é um contraponto à abordagem hegemônica. É uma crítica ao princípio que concebe a estatística como uma instância de "controle técnico", isto é, que não tem relação com a problemática da pesquisa realizada. A AGD foi criada em contexto de combate à ideia que concebe a estatística como uma espécie de instância de certificação da pesquisa. Em outras palavras, é um modelo estatístico resultado de críticas às pesquisas que possuem nos procedimentos estatísticos chancelas de cientificidade, utilizando-se do reconhecimento legitimado da estatística em sua "neutralidade" ou técnica "neutra".

Como alternativa, a AGD concebe a estatística como um guia/instrumento de análise do(a) pesquisador(a) onde não existe separação entre a etapa de trato dos dados da pesquisa e a etapa de reflexão sobre o objeto de pesquisa. Coloca, assim, um diálogo vivo e estimulante entre estatísticos e pesquisadores(as)[8], uma maneira eficaz de levar a cabo a forma de se fazer pesquisa que não prevê separação entre teoria e prática, onde a teoria é fundamental para que a prática da pesquisa seja executada, ao mesmo tempo que é na pesquisa de campo que a teoria vai ser renovada e reformulada. O modelo geométrico-formal de análise de dados multidimensional, por meio de construção de nuvens de pontos e abordagem indutiva, propõe a prática de uma ciência do espaço social em vez de uma ciência de variáveis. A ideia é analisar sociologicamente

7 Estudos feitos com base em generalizações de uma população por meio de evidências de uma amostra retirada desta população.

8 Contudo, talvez devamos considerar que este diálogo, na prática, tenha sido substituído atualmente em grande parte pelos *softwares* e pelos computadores. No entanto, a ideia de tornar a estatística parte atuante da pesquisa se mantém. Sobre a presença da informática na aplicação da AGD, ver Lebaron e Le Roux, 2015, p. 19.

a construção dos dados quantitativos, ao invés de objetificar a pesquisa por meio dos dados quantitativos. Neste ponto, a oposição entre o trabalho qualitativo e o quantitativo é uma barreira a ser superada:

> Uma nuvem de pontos não é uma equação nem um discurso: entre o quantitativo e o qualitativo existe a geometria. Em vez de pressupor a existência de entidades numéricas, nós construímos um espaço multidimensional no qual nós poderemos descobrir as escalas sobre as quais elas existem (Lebaron e Le Roux, 2015, p. 16 – tradução livre).

Pierre Bourdieu e a AGD

A AGD compreende três componentes: a Análise de Correspondência (AC), utilizada para tratamento de tabela de contingência (tabela de observações independentes de duas ou mais variáveis aleatórias, normalmente qualitativas); a Análise de Componentes Principais (ACP), utilizada para tratamento de tabela de Indivíduos *vs*. Variáveis, com variáveis numéricas; e a Análise de Correspondência Múltipla (ACM), empregada também para tratamento de tabela de Indivíduos *vs*. Variáveis, porém com variáveis categorizadas.

Frédéric Lebaron (Lebaron, 2009; Lebaron e Le Roux, 2015) descreveu o processo de escolha de metodologia de quantificação que Bourdieu utilizou em suas pesquisas, mostrando por que ele utilizou a AC e a ACM em seus trabalhos, e demostrando que o programa de quantificação dos dados de suas pesquisas foram a consequência lógica de uma experiência crítica e reflexiva sobre as práticas e métodos quantitativos que dominavam as Ciências Sociais:

> Eu [Pierre Bourdieu] utilizo muito a análise de correspondência, porque eu penso que é um procedimento relacional cuja filosofia exprime pleno acordo com minha constituição de realidade social. É um procedimento que "pensa" relacionalmente e é o que eu tento fazer com o conceito de campo (Lebaron e Le Roux, 2015, p 43 – tradução livre).

Bourdieu já havia publicado trabalhos em conjunto com estatísticos quando, entre o final de década de 1960 e começo dos anos 1970, elaborou o conceito "campo". Nesse mesmo período, se difundia e tornava-se hegemônico nas Ciências Sociais o uso da ferramenta estatística da "análise de regressão". Em 1966, Bourdieu se juntou a A. Darbel para criticar esse método estatístico

empregado em pesquisas das Ciências Sociais (Darras, 1966). A crítica de Bourdieu a esse tipo de abordagem estatística tinha como referência a abordagem estruturalista da Antropologia e Linguística francesas, correntes de pensamento influentes na França dos anos 1960, principalmente com autores como Lévi-Strauss e F. Saussure. Mais tarde, se somaram às influências teóricas de Bourdieu os trabalhos do filósofo Ernst Cassirer, que desenvolveu a noção de oposição entre uma visão "substancial" e uma visão "relacional" de mundo. Essa noção se tornou decisiva para o desenvolvimento dos trabalhos futuros de Bourdieu e, consequentemente, para afinar sua crítica ao método hegemônico anglo-saxão de uso da estatística em Ciências Sociais. Em "A Distinção", publicado em 1979, Bourdieu explicita a ideia:

> a relação particular entre uma variável dependente (por exemplo, uma "opinião política") e uma variável então denominada independente (como sexo, idade ou religião) esconderia um complexo sistema de relações que poderiam revelar as correlações de forças determinantes que explicassem o fenômeno investigado (Lebaron, 2009, p. 103 – tradução livre).

Bourdieu consolidou a noção de que os efeitos das interações sociais deveriam ser explicados levando em consideração uma complexa estrutura de inter-relações causais. Essas relações, por sua vez, não caberiam em um modelo estatístico em que se parte do princípio da existência de variáveis independentes com "efeito puro". Por isso, sem abdicar da importância de objetivação empírica de pesquisas teóricas pelo uso da estatística, Bourdieu se colocava sob a necessidade do desenvolvimento de um instrumento matemático permanente que servisse de ferramenta de formalização do caráter relacional da realidade social.

> Particularmente significativo é o fato de que a estatística – ciência do erro e do conhecimento próximo que, em procedimentos tão usuais quanto o cálculo do erro ou dos limites de confiança, coloca em ação uma filosofia da vigilância crítica – possa ser correntemente utilizada como álibi científico da submissão cega ao instrumento (Bourdieu *et al.,* 2015, p. 21).

Bourdieu juntou-se a um grupo de matemáticos franceses, referência para pesquisas na área das Ciências Humanas, com o objetivo de buscar desenvolver um instrumento de análise estatística capaz de apreender as dimensões relacionais da realidade social da forma como demandava sua teoria, baseada em conceitos como campo e *habitus*. Na mesma época, final dos anos

1960, estava surgindo e ganhando força na França a equipe de pesquisa de Jean-Paul Benzécri, estatístico que desenvolvera a "Análise Geométrica de Dados" (AGD) e que pretendia renovar o campo de conhecimento da estatística com o uso de sólida base matemática e filosófica. Não demorou muito para Bourdieu eleger essa ferramenta estatística como a mais próxima de sua abordagem teórica de análise relacional dos fenômenos sociais. Ele a utilizou em suas pesquisas durante 30 anos, entre as décadas de 1970 e 1990, desde análises a partir de dados coletados em *surveys* sobre gostos de classe até em dados prosopográficos sobre editoras francesas. A AC passou a ser uma importante aliada do sociólogo francês para a compreensão tanto das posições dos agentes no campo como da lógica de organização desse campo, em determinado recorte temporal (Desrosières, 2008; Lebaron, 2009).

O campo dos diplomatas

Nesta terceira parte do artigo descreve-se o passo a passo, em detalhes, de uma pesquisa empírica que procurou aplicar a teoria e método descritos anteriormente. A ACM feita sobre os diplomatas representa o desenvolvimento de uma ferramenta analítica de pesquisa que permite compreender melhor a lógica de funcionamento do campo dos diplomatas, mostrando um panorama deste espaço social a partir das posições dos agentes no campo. A ferramenta possibilitou entender as hierarquias e lutas simbólicas do campo, os processos de consolidação de novas disputas, os capitais que são valorizados no campo, a identificação dos agentes que fazem parte dos grupos em conflito, entre outros elementos.

Primeiramente, definiu-se na pesquisa que o foco da análise recairia sobre os protagonistas do campo dos diplomatas, ou seja, os agentes portadores do título institucional de "diplomata", apesar de entendermos que o campo dos diplomatas é composto não apenas por estes agentes[9]. A partir do objetivo geral da pesquisa (entender a relação entre o campo dos diplomatas e o campo político) definimos também, como estratégia metodológica, a análise de um "jogo" específico do campo, delimitado por recorte temporal específico. Desta forma, o trabalho foi demarcado com foco na compreensão sobre as ações dos agentes do campo envolvidos nas mudanças das regras do processo de seleção de novos diplomatas durante os 16 anos dos governos FHC e Lula, no período entre os anos de 1995 e 2010.

9 O Itamaraty também abriga como funcionários(as) os(as) Oficiais de Chancelaria e os(as) Auxiliares de Chancelaria.

Uma vez consolidadas as definições de pesquisa, buscamos informações sobre quem seriam os diplomatas responsáveis pelo Instituto Rio Branco (IRBr)[10] no período, instituição onde se concentra a atuação dos agentes do campo que "jogam o jogo" foco da análise. Encontramos no Anuário no Instituto Rio Branco 2015 (Brasil, 2016) listas dos nomes e dados de todos os diplomatas que passaram pelo IRBr ao longo de sua trajetória. Adicionamos à essa lista os nomes dos Secretários-Gerais e Ministros de Estado que também passaram pelo MRE no período, pois, além dos agentes que compõem o quadro específico do IRBr, os Secretários Gerais e Ministros de Estado também são agentes do campo diretamente ligados ao IRBr, segundo o organograma do MRE e, portanto, são parte direta do jogo. Quando compreendemos que uma das principais características do campo é sua noção de hierarquia institucionalizada, reforçamos a ideia de adicionar os nomes do alto escalão nessa lista. Além disso, esses são os principais agentes responsáveis pelas relações entre o campo dos diplomatas e o campo político sendo, portanto, agentes com grande peso no jogo analisado. Dessa forma, chegamos a uma lista de 57 diplomatas que passaram pelo IRBr entre 1995 e 2010, sendo os operacionalizadores do "jogo" em questão. A pesquisa, portanto, compreendeu uma parte do campo dos diplomatas, um subcampo, responsável pelo IRBr.

A partir da definição da lista de agentes-foco da pesquisa, o passo seguinte foi encontrar o máximo de informações possível sobre estes diplomatas, as características de suas trajetórias de vida e profissionais, ou seja, foi feita uma prosopografia destes agentes a fim de montarmos um banco de dados com seus elementos sociais e analisarmos os capitais que acumularam para atuar no campo. Para isso, foi criada uma tabela na qual as linhas continham as informações dos 57 diplomatas e, nas colunas, as variáveis que representavam as suas características sociais. Definimos assim o universo de variáveis: as informações que julgamos importantes sabermos sobre os diplomatas para entendermos seus capitais e atuação no campo.

Nessa fase da pesquisa, tornou-se importante o processo de análise a fundo das principais noções que moldam o universo do campo pesquisado. Um dos principais desafios no uso deste arcabouço teórico-metodológico faz-se na necessária leitura e entendimento da lógica pela qual operam os elementos do campo, a *ilusio* compartilhada apenas pelos agentes que jogam aquele jogo. Por exemplo, compreender os sistemas sociais implícitos nas promoções dos diplomatas, o valor simbólico de prêmios recebidos ao longo da trajetória no Itamaraty, o peso social que representa o fato do diplomata ser enviado para servir em determinados países em detrimento de outros,

10 Instituição ligada ao Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), que detém o monopólio de seleção e formação dos diplomatas brasileiros.

etc. Dessa forma, fomos capazes de elencar variáveis que atendiam à coleta de informações relevantes sobre os agentes, que nos ajudariam a compor os valores do campo e, assim, construirmos uma ACM que reproduzisse da melhor forma o espaço social analisado.

A partir disso, classificamos nossas variáveis em 5 categorias: 1) propriedades sociais/demográficas e origem familiar dos agentes (8 variáveis); 2) propriedades de trajetória escolar do agente (7 variáveis); 3) propriedades de trajetória da carreira do agente no MRE (11 variáveis); 4) propriedades de trajetória da carreira do agente no IRBr (10 variáveis); e 5) propriedades de reconhecimento/notoriedade do agente perante os outros agentes do campo (7 variáveis). Assim, nossa tabela restou com 43 variáveis.

Definidas as variáveis e seus indivíduos estatísticos – 57 nomes de diplomatas nas linhas e as 43 variáveis, nas colunas –, iniciamos o preenchimento dos dados. O primeiro passo foi esgotar ao máximo as fontes de dados secundários: documentos do MRE, reportagens jornalísticas, outras pesquisas acadêmicas sobre diplomatas, entre outras. As primeiras informações encontradas foram do próprio Anuário do IRBr 2015 (BRASIL, 2016). Tivemos acesso também aos dados do Anuário Pessoal do MRE Diplomatas 2010, no qual retiramos a maior parte das informações que cumpriam com os objetivos da pesquisa, sobretudo aquelas a respeito dos diplomatas mais novos no campo. Para os mais antigos, há muitas informações sobre diplomatas que são ou já foram embaixadores e cônsules, chefes de missões diplomáticas, ou que ocuparam cargos na alta hierarquia do campo. Muitas vezes, os próprios diplomatas mantêm *sites* na Internet com dados pessoais e descrições da sua trajetória de vida[11]. Os dados que não foram encontrados em fontes secundárias vieram de fonte primária, ou seja, via contato direto com os indivíduos estatísticos. Esses contatos foram feitos, na sua maioria, pela Internet e alguns pessoalmente (para aqueles que se encontravam em Brasília e/ou Rio de Janeiro na época da coleta dos dados)[12].

O passo seguinte foi fazer reparos na tabela para que os dados brutos coletados fossem sistematizados. Primeiramente é importante dizer que, mesmo com os esforços de coleta de dados, algumas informações sobre alguns agentes não foram possíveis de serem coletadas, deixando a tabela sem informações para algumas variáveis. Esses dados perdidos foram considerados

11 Cabe lembrar também a valorosa fonte de informações do acervo bibliográfico digital do CPDOC.

12 Muitas vezes, mesmo sem a necessidade de coleta de dados para a tabela, realizamos contatos com diplomatas para entendermos melhor o universo do campo que não se percebe através da pesquisa em fonte de dados secundários. Procurávamos realizar entrevistas ou mesmo conversas menos formais, de preferência dentro e fora do ambiente do Itamaraty. Este trabalho de campo também foi feito com outros funcionários do Itamaraty (Oficiais e Auxiliares de Chancelaria).

estatisticamente no momento da realização dos cálculos para compor a ACM. Outro procedimento necessário, depois dos dados coletados, são os ajustes nas variáveis[13].

Uma vez com o banco de dados pronto, o próximo passo consistiu em anexá-lo a um *software* de análise de dados estatísticos que realizasse cálculos de ACM[14]. Esse programa de computador permitiu sistematizar os dados e produziu tabelas de porcentagens estatísticas e planos fatoriais, os gráficos de "nuvens". As nuvens são o formato gráfico as quais a ACM, como técnica analítica, torna passível a visualização do espaço social analisado. A técnica consiste em representar graficamente a medição das distâncias estatísticas (aproximações e afastamentos) dos agentes do campo (indivíduos estatísticos). Essas distâncias são medidas por análises fatoriais a partir da interação de todas as variáveis prosopográficas coletadas sobre os indivíduos. Essas variáveis analisadas de forma conjunta para cada indivíduo e, ao mesmo tempo, para todos os indivíduos em relação, indicam o ponto no plano fatorial em que os agentes se encontram, permitindo a reprodução visual do campo em que atuam.

A representação gráfica da ACM "em nuvem" significa a representação de um plano fatorial cujo eixo principal resultante concentra a maior variância (ou dispersão), e os outros eixos representam as contribuições relativas para a variância ou inércia do eixo (Pedroso Neto, 2015; Lebaron, 2006, 2009; Bertoncelo, 2022). As nuvens da ACM são de dois tipos: nuvens dos indivíduos estatísticos e nuvens das variáveis. Para construí-las, é preciso definir as variáveis ativas, "ou seja, aquelas que contribuem para criar as distâncias entre os indivíduos estatísticos" (Pedroso Neto, 2015, p. 141), e as variáveis suplementares, as "que não contribuem para criar as distâncias, mas são projetadas sobre o espaço criado pelas primeiras e, assim, ajudam nas explicações. Geralmente, são variáveis sobre tomadas de posição, com dados incompletos para todos os indivíduos" (*op. cit.*).

Nossa ACM foi realizada para os 57 indivíduos estatísticos. Das 43 variáveis que tínhamos, 23 foram selecionadas como ativas e 11 como suplementares, totalizando 70 categorias de variáveis ativas. O percentual de variância do primeiro eixo fatorial é de 13,96% e do segundo de 7,39%,

13 Por exemplo, a variável "sexo" continha duas categorias – "masculino" e "feminino" –, portanto não demandou ajustes depois da coleta de dados. Contudo, a variável "ano de nascimento", por exemplo, trouxe um número grande de respostas diferentes, por isso, demandou que suas respostas fossem agrupadas em categorias como, por exemplo, "década de 1940", "década de 1950", e assim por diante. Ao final, essa variável ficou com cinco categorias e, assim, passível de ser melhor sistematizada. Lembrando que os critérios de construção das categorias foram dois: a) conteúdos e valores exclusivos em cada uma delas, não conflitantes umas com as outras; e b) que cada uma delas não representasse menos do que 5% da frequência da variável em questão (Pedroso Neto, 2015; Lebaron, 2006; Le Roux e Rouanet, 2010; Bertoncelo, 2022).

14 Utilizamos nessa pesquisa o SPAD (versão 9.0.23), da empresa Coheris (<www.coheris.com>).

sendo que entre estes dois eixos houve o maior valor limiar de concentração. As contribuições percentuais das 23 variáveis ativas no plano fatorial estão representadas na Tabela 1[15].

Tabela 1 – Contribuições das variáveis ativas no plano fatorial (nuvem) (%)

Variáveis	Peso relativo (%)	Eixo 1 (%)	Eixo 2 (%)
Década de nascimento	4,3	9,4	6,5
Período em que entrou no MRE	4,3	11	12,1
Cargo mais alto na carreira enquanto servia no IRBr	4,3	13,8	12,9
Escolaridade quando entrou no MRE	4,3	7,7	3,9
Cargo mais alto que ocupou na administração do IRBr	4,3	10,3	2,6
Medalhas / Ordens / Condecorações?	4,3	5,5	0
Atuou em organismos internacionais?	4,3	5,9	0,5
Chefiou delegações?	4,3	6,3	0
Cidade de nascimento	4,3	0,3	11,8
Tipo de cidade de nascimento	4,3	0,2	10,6
Curso em que se graduou	4,3	4,6	13,5
Universidade em que se graduou	4,3	3	7,7
Autou no IRBr durante a gestão FHC ou Lula?	4,3	1	6,2
Sexo	4,3	0,6	0,2
Atividade acadêmica durante serviço no MRE, em paralelo?	4,3	1,7	0,5
Idade que entrou no MRE	4,3	0,9	1,8
Atuou em assessoria à Presidência da República?	4,3	1,3	0
Número de anos em que atuou no IRBr	4,3	3,8	0,4
Foi professor(a) do IRBr?	4,3	2	2,1
Prêmio Lafayette de Carvalho Silva? (1º ou 2º no processo seletivo)	4,3	3	2,2
Prêmio Rio Branco? (1º ou 2º na formatura do IRBr)	4,3	2,7	0,7
Locais de serviço no exterior classe A?	4,3	1,6	0
Publicou livros ou artigos?	4,3	3,7	3,8
TOTAL	99,4	100	100

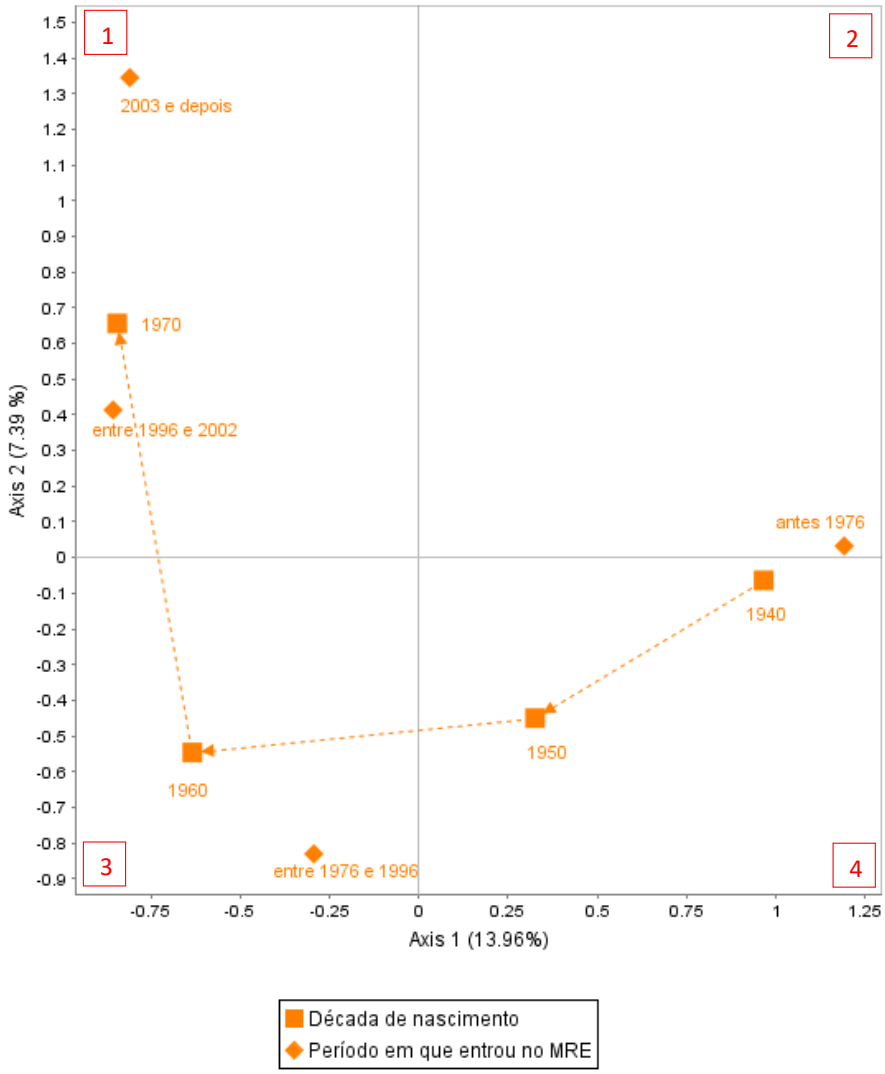
Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos de Brasil (2016) e Anuário Pessoal do MRE Diplomatas 2010.

15 Uma das variáveis que talvez surta mais curiosidade seria a "possui familiares diplomatas ou ligados à diplomacia?". Contudo, esta variável apresentou um índice grande de dados incompletos para todos os indivíduos, o que nos fez classificá-la como variável suplementar e não ativa.

A Tabela 1 mostra que, das 23 variáveis ativas, algumas têm mais contribuição relativa para a variância ou inércia do eixo no plano fatorial do que outras. As variáveis marcadas na cor laranja são as três que apresentaram maior contribuição relativa para a variância nos dois eixos ao mesmo tempo, ou seja, são as variáveis que mais contribuem para determinar as distâncias estatísticas entre os agentes no campo. Somadas, representam 34,2% da contribuição relativa no eixo 1 e 31,5% no eixo 2.

Na cor verde, estão representadas as cinco variáveis que apresentaram maior contribuição relativa para a variância no eixo 1 (eixo com maior percentual de variância do plano fatorial), ou seja, mais contribuíram para determinar as distâncias dos agentes representados nos lados esquerdo/direito do plano fatorial (quadrantes 1 e 3 *vs.* 2 e 4). Somadas, essas variáveis representam 35,6% da variância do eixo. Na cor azul, estão marcadas outras cinco variáveis que apresentaram maior contribuição relativa para a variância no eixo 2 do plano fatorial, ou seja, são as que contribuíram para determinar as distâncias dos agentes do campo representados nos lados acima/abaixo no plano fatorial (quadrantes 1 e 2 *vs.* 3 e 4). Somadas, essas variáveis representam 49,8% da variância do eixo. As últimas dez variáveis, que não estão representadas por cores na tabela, apresentaram uma baixa contribuição relativa para a variância ou inércia dos dois eixos, valores de cada variável menores que o peso percentual relativo (4,3%) em cada um dos eixos. Somadas, as dez variáveis representam 21,1% da contribuição relativa para a variância no eixo 1, e 11,7% no eixo 2. A composição e características do espaço social estudado vai se tornando mais evidente a medida em que trabalhamos na sua representação a partir da nuvem das variáveis. A seguir será mostrada a elaboração dessa nuvem por etapas, para ter-se a exata noção de como foi constituído o espaço social representado.

Gráfico 1 – Nuvem (plano fatorial) de variáveis – gerações



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Brasil (2016) e Anuário Pessoal do MRE Diplomatas 2010.

Primeiramente, o Gráfico 1 traz a representação de duas das três variáveis que mais contribuem relativamente para a variância ou inercia do plano fatorial. Por essas duas variáveis tem-se a noção de quanto esse espaço social é marcado pelos elementos geracionais, não apenas relativos à data de nascimento do agente, mas, principalmente, em relação ao período de ingresso

do agente no campo. As duas variáveis somadas representam uma variância de 20,4% no eixo 1 e 18,6% no eixo 2. Para a variável "Década de nascimento", construímos 4 categorias: nascidos nas décadas de "1940", "1950", "1960" e "1970". Para a variável "Período em que entrou no MRE", construímos também 4 categorias: ingressantes no campo "antes de 1976", "entre 1976 e 1996", "entre 1996 e 2002" e "2003 e depois". Estas categorias representam marcos temporais das principais mudanças ocorridas no processo de seleção do IRBr, como demostrado na Tabela 2[16].

Tabela 2 – Síntese das principais mudanças promovidas no processo seletivo de entrada no campo desde a fundação do IRBr

Ano	Principais alterações
1946	– Início do IRBr: vestibulares e concursos para entrada no CPCD
1976	– IRBr mudou do Rio de Janeiro para Brasília (o MRE em 1970) – IRBr é reconhecido como estabelecimento de ensino superior – ampliação do número de cidades de aplicação das provas
1996	– início do PROFA-I e CACD (salários e não mais bolsas de estudo) – concurso exige como escolaridade mínima "superior completo" – fim do caráter eliminatório para exames de língua francesa no concurso
2003	– início Curso de Formação do IRBr (reconhecido como mestrado) – início dos concursos sem provas orais ou entrevistas – primeiro ano do programa de ações afirmativas para candidatos negros
2005	– todas as fases do concurso nas cidades de aplicação – aumento significativo na remuneração dos cargos iniciais da carreira – não exigência de idade máxima para prestar o concurso – fim de "Cultura Geral" no concurso – inscrições para o concurso apenas pela internet – concursos das mais de 100 vagas (2006 a 2010)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos principalmente de Brasil (2016) e Anuário Pessoal do MRE Diplomatas 2010.

16 Para maiores detalhes sobre os marcos temporais das principais mudanças ocorridas no processo de seleção do IRBr, ver Targa (2017).

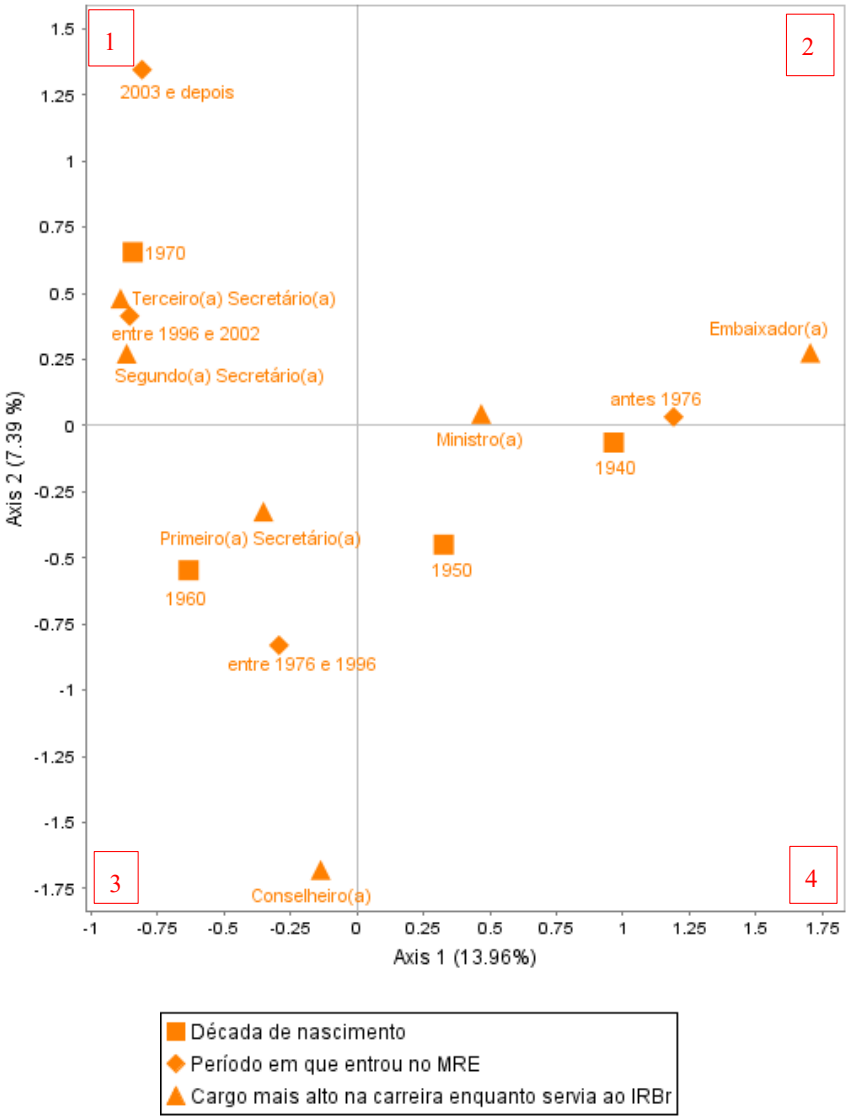
Observamos no Gráfico 1 que as categorias das duas variáveis seguem padrões coerentes de disposição no plano fatorial. Longe do centro do plano, próximo das fronteiras dos quadrantes 2 e 4, estão localizadas as categorias que representam as gerações mais antigas do campo. Em sentido oposto no plano fatorial, longe do centro e no alto do quadrante 1, encontram-se as categorias que representam as gerações mais novas do campo. Pela disposição das outras categorias no plano fatorial, pode-se traçar um arco com sentido decrescente de idade dos agentes e de anos de atuação no campo, ou seja, a começar das gerações mais antigas para as mais novas, que vai do quadrante 2, passando para o 4, para o 3, até o 1.

No Gráfico 2, acrescentamos a terceira variável que completa as que mais contribuem para a variância do plano fatorial. Dessa forma, vemos que além dos elementos geracionais, marcam o campo a posição hierárquica que o agente ocupa na carreira.[17] A variável "Cargo mais alto na carreira enquanto servia ao IRBr", está representada pelas categorias dos seis cargos da carreira diplomática. Mais uma vez, percebemos um padrão de posição do plano fatorial convergente entre essas e as categorias das variáveis geracionais. Na área em que se encontram as gerações mais antigas, estão também os cargos do topo da hierarquia. À medida que fazemos o mesmo trajeto anteriormente sugerido para as categorias geracionais, passamos pelas categorias de hierarquia: em ordem decrescente dos cargos no mesmo sentido da ordem decrescente de anos de idade e entrada no campo.

Assim, já começamos a caracterizar no plano fatorial os quadrantes 2 e 4 como áreas que representam os agentes do topo da hierarquia e gerações mais antigas – tanto em idade quanto, principalmente, em relação às condições em que foram selecionados para se inserirem no campo. Já o quadrante 3 representa os agentes de uma geração de transição e nível hierárquico intermediário, enquanto o quadrante 1 representa os agentes da nova geração e base da hierarquia do campo.

17 Ao longo da carreira, os(as) diplomatas galgam seis postos hierárquicos. Do mais baixo para o mais alto: Terceiro(a)-Secretário(a), Segundo(a)-Secretário(a), Primeiro(a)-Secretário(a), Conselheiro(a), Ministro(a) de Segunda Classe (coloquialmente conhecido como "Ministro(a)") e Ministro(a) de Primeira Classe (coloquialmente conhecido como "Embaixador(a)").

Gráfico 2 – Nuvem (plano fatorial) de variáveis – gerações e cargos



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Brasil (2016) e Anuário Pessoal do MRE Diplomatas 2010.

No Gráfico 3, adicionamos ao plano fatorial as cinco variáveis que mais contribuem relativamente para a variância ou inercia do plano fatorial no eixo 1, ou seja, as que apresentam categorias que determinam as distâncias sociais dos agentes representados principalmente nos lados esquerdo/direito do

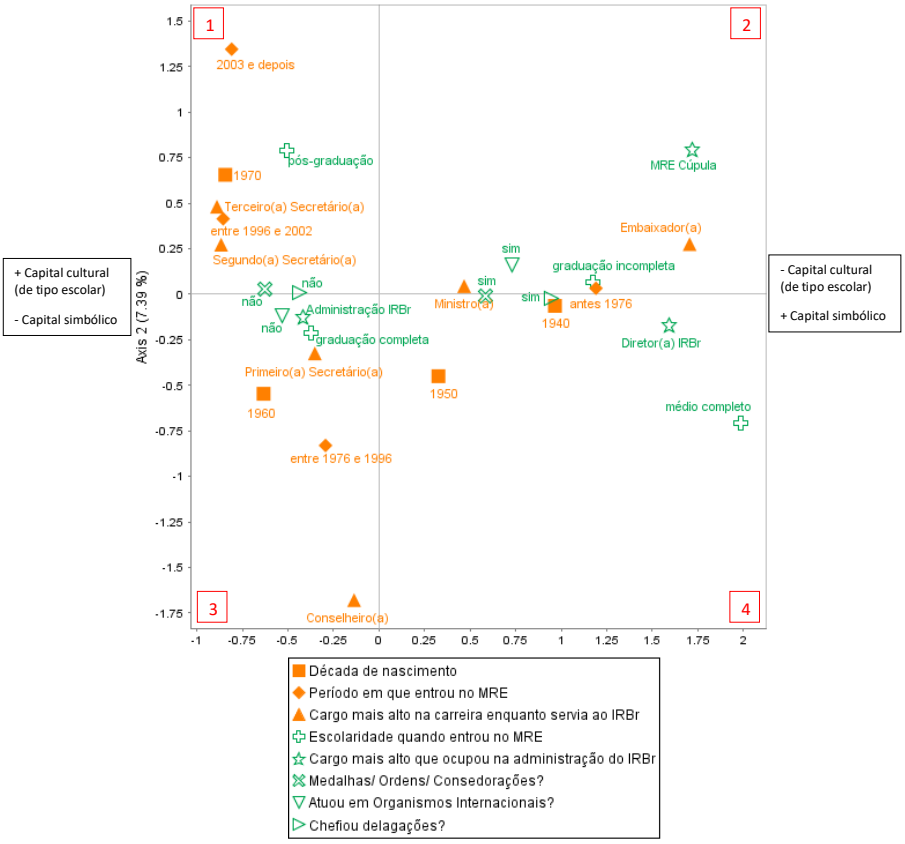
plano fatorial (quadrantes 1 e 3 *versus* 2 e 4). A variável "Escolaridade quando entrou no MRE" é uma das que representa o acúmulo de capital escolar do agente antes de entrar no campo. Ela é representada por quatro categorias: ensino "médio completo", "graduação incompleta", "graduação completa", "pós-graduação". A disposição dessas categorias no plano fatorial segue o mesmo padrão apresentado das categorias anteriores, pois estão também relacionadas às exigências determinadas pelas regras do processo seletivo ao longo do tempo, quanto mais nova a geração.

A variável "Cargo mais alto que ocupou na administração do IRBr" é mais um elemento da posição hierárquica do campo, dessa vez interna ao IRBr. Ela é representada por três categorias: "MRE cúpula" (representando os Secretários-Gerais e Ministros de Estado), "Diretor(a) do IRBr" (cargo mais alto dentro do Instituto) e "Administração do IRBr" (referente aos outros cargos internos). A posição dessas segue o padrão apresentado pelas outras categorias que também representam a posição hierárquica do campo.

As três últimas variáveis "Medalhas/Ordens/Condecorações?", "Atuou em Organismos Internacionais?" e "Chefiou delegações?" representam elementos de acúmulo de capital social que os agentes vão adquirindo ao longo da carreira e são revertidos em capital simbólico no campo. As três variáveis são representadas por categorias binárias simples: "sim" e "não". Percebemos que as categorias positivas para as três variáveis, assim como as negativas, se encontram próximas umas das outras e em setores opostos esquerda/direita (quadrantes 1 e 3 *versus* 2 e 4) do plano fatorial.

Com essas cinco variáveis e a posição das suas categorias, podemos atribuir uma segunda característica de padrão ao nosso plano fatorial. Ao lado direito do plano (quadrantes 2 e 4), à medida que vão se afastando do centro, encontram-se as áreas nas quais os agentes apresentam menos capital cultural (de tipo escolar) de entrada no campo (ensino "médio completo" e "graduação incompleta") e mais capital simbólico resultado da conversão do capital social adquirido durante a trajetória no campo ("MRE cúpula", "Diretor(a) do IRBr", e os três "sim"). Enquanto o lado esquerdo do plano (quadrantes 1 e 3) são as áreas nas quais os agentes apresentam mais capital cultural (de tipo escolar) de entrada no campo ("graduação completa" e "pós-graduação") e menos capital simbólico resultado da conversão do capital social adquirido durante a trajetória no campo ("Administração do IRBr" e os três "não").

Gráfico 3 – Nuvem (plano fatorial) de variáveis – gerações e cargos, capital cultural (de tipo escolar) e capital simbólico



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Brasil (2016) e Anuário Pessoal do MRE Diplomatas 2010.

Por fim, no Gráfico 4, nossa nuvem de variáveis está completa, com a adição das últimas cinco variáveis que mais contribuem relativamente para a variância ou inércia do plano fatorial no eixo 2, ou seja, as que apresentam categorias que determinam as distâncias sociais dos agentes representados principalmente nos lados acima/abaixo no plano fatorial (quadrantes 1 e 2 *versus* 3 e 4). As variáveis "Cidade nascimento" e "Tipo de cidade nascimento" representam a distinção dos agentes relacionada às suas características de origem social, as quais representa parte considerável dos acúmulos de capital social anterior a entrada no campo. A primeira variável está representada por

três categorias: "São Paulo", "Rio de Janeiro" e "Outras cidades", a segunda está representada por duas categorias: "capital" e "interior".

O capital social proveniente do local de origem dos agentes se justifica a partir da ideia de que os grandes centros urbanos (sobretudo as duas maiores capitais do país) possuem o potencial de proporcionar aos agentes tanto a inserção em círculos de relações sociais valorizadas no campo dos diplomatas, quanto as condições de acesso ao capital cultural específico valorizado no campo. Em outras palavras, é elemento de distinção no campo dos diplomatas o acesso dos seus agentes a espaços sociais que concentram instrumentos de inculcação dos valores culturais dominantes, socialmente legitimados, que as grandes cidades do país oferecem: desde as maiores escolas de ensino básico e universidades públicas e privadas do país, passando por museus, teatros, cinemas, etc[18]. Percebemos um padrão coerente de disposição destas categorias no plano fatorial: enquanto "interior" e "Outras cidades" estão na área abaixo do plano, "São Paulo", Rio de Janeiro" e "capital" se encontram juntas, na área acima do plano. Importante perceber que as categorias "São Paulo" e "Rio de Janeiro" estão em quadrantes diferentes (1 e 2, respectivamente), e a primeira mais distante do centro do plano e mais próxima da área representada pela nova geração.

As variáveis "Curso em que se graduou" e "Universidade em que se graduou" são elementos que distinguem os agentes também em relação aos seus acúmulos de capital social antes de entrarem no campo. São variáveis que possuem vínculo com o capital cultural de tipo escolar do agente, porém que adjetivam este capital. Ou seja, o agente que possui o ensino superior completo, e que acumulou determinada quantidade de capital cultural de tipo escolar, qualifica este capital cultural a partir da Universidade que frequentou e do curso que concluiu. Estas duas qualificações de capital cultural de tipo escolar estão diretamente ligadas ao acúmulo de capital social (principalmente de tipo familiar) que o agente possui (Bourdieu e Passeron, 1982). A primeira variável está representada por seis categorias: "Relações Internacionais", "História", "Direito", "Sociologia", "Letras" e "Outros". Já a segunda está representada por sete categorias: "UnB", "USP", "UFRJ", "UERJ", "PUC-RJ", "Cândido Mendes-RJ" e "outros". A oposição no plano fatorial nesse caso é clara entre as universidades e cursos citados que se encontram na área acima

18 Desta forma fica claro que o capital econômico atua como fonte importante de capital de reconversão dos agentes que pretendem entrar no campo dos diplomatas, já que não basta o agente ser originário de grandes centros urbanos para ter acesso a tais espaços sociais valorizados e legitimados. Contudo, é importante a compreensão de que apenas o acúmulo de capital econômico não garante ao agente o acesso e inculcação dos valores dominantes, legitimados e valorizados no campo dos diplomatas.

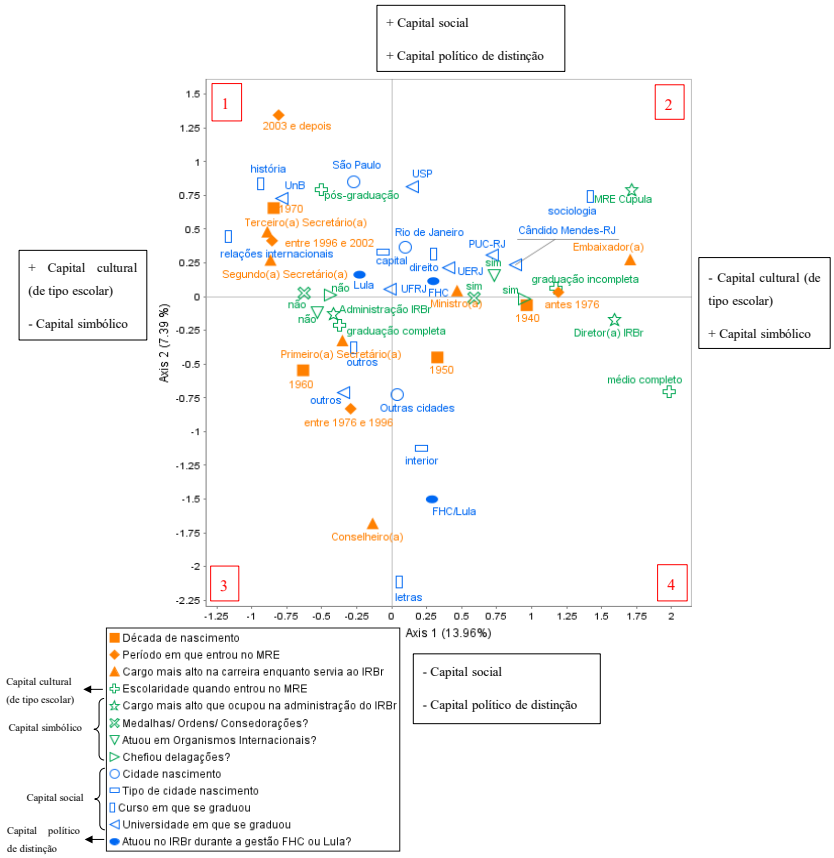
do plano, enquanto as categorias "outras" universidades, "outros" cursos e "Letras" encontram-se na área abaixo. Mais especificamente sobre os cursos e universidades acima no plano, as universidades cariocas e o curso de Direito se encontram mais próximos do centro e mais distantes de USP e UnB, Relações Internacionais, História e Sociologia. Entre estes últimos, ainda podemos perceber uma oposição sob a perspectiva do eixo 1: "USP" e "Sociologia" no quadrante 2 (mais próximas, portanto, da área representada pelas gerações mais antigas, sendo "USP" perto da fronteira), "UnB", "História" e "Relações Internacionais" no quadrante 1 (mais próximas das novas gerações).

Por último, a variável "Atuou no IRBr durante a gestão FHC ou Lula" é o elemento de capital político dos agentes do campo. Essa variável está representada por três categorias: "FHC", "Lula" e "FHC/Lula" (para os agentes que atuaram nas duas gestões). Percebemos a oposição entre os que atuaram nas duas gestões, presentes na área abaixo do plano, e os que atuaram em apenas uma das duas gestões, na área acima do plano. Cabe notar também que entre essas últimas, a distância que as separa também está representada sob a perspectiva do eixo 1: "Lula" no quadrante 1, mais próximo da nova geração do que "FHC", no quadrante 2. A distinção dos agentes que atuaram no IRBr em uma ou outra gestão se justifica a partir da noção de que os governos FHC e Lula representaram projetos antagônicos em disputa no que se refere à definição do perfil dos novos agentes ingressantes no campo, representados pelas alterações das regras dos processos seletivos de novos diplomatas ao longo do tempo, demostrado sinteticamente na Tabela 2. Portanto, estes agentes distinguem-se no campo em relação a suas atuações e fontes de acúmulo de capital político. Entendemos também que essa distinção tem maior peso para os agentes que ocupam os cargos mais altos na hierarquia, pois estão mais próximos (e sob maior influência) da lógica do campo político.

Com as cinco variáveis e a posição das suas categorias no plano fatorial, podemos atribuir a terceira característica de padrão à nuvem. O lado acima do plano (quadrantes 1 e 2) são as áreas em que os agentes apresentam *mais capital social* de entrada no campo. São nesses quadrantes que se concentram as categorias presentes na maior parte dos perfis de agentes que ingressaram no campo ao longo dos períodos analisados. Essas categorias são representadas pelos elementos de locais de origens ("Capital", São Paulo" e "Rio de Janeiro") e de qualidade de capital escolar adquirido antes do agente entrar no campo ("Relações Internacionais", "História", "Direito", "Sociologia", "UnB", "USP", "UFRJ", "UERJ", "PUC-RJ", "Cândido Mendes-RJ"). São categorias que se mostraram valorizadas ao longo do tempo e que ajudam a garantir, aos agentes que as detêm, um acúmulo de capital social determinante para seu ingresso

no campo dos diplomatas. O lado acima do plano fatorial é também a área na qual os agentes apresentam *mais capital político de distinção*, ou seja, atuaram ou no governo "FHC" ou governo "Lula". Enquanto o lado abaixo do plano (quadrantes 3 e 4) são as áreas nas quais os agentes apresentam *menos capital social* de entrada, tanto no que se refere aos elementos de locais de origens ("Outras cidades" e "interior") quanto os elementos qualidade de capital escolar adquirido antes do agente entrar no campo ("outros" para universidades, "outros" para cursos e "Letras"). Somado a isso, o lado abaixo é também a área em que os agentes apresentam *menos capital político de distinção* (atuaram ao mesmo tempo nos governos "FHC/Lula").

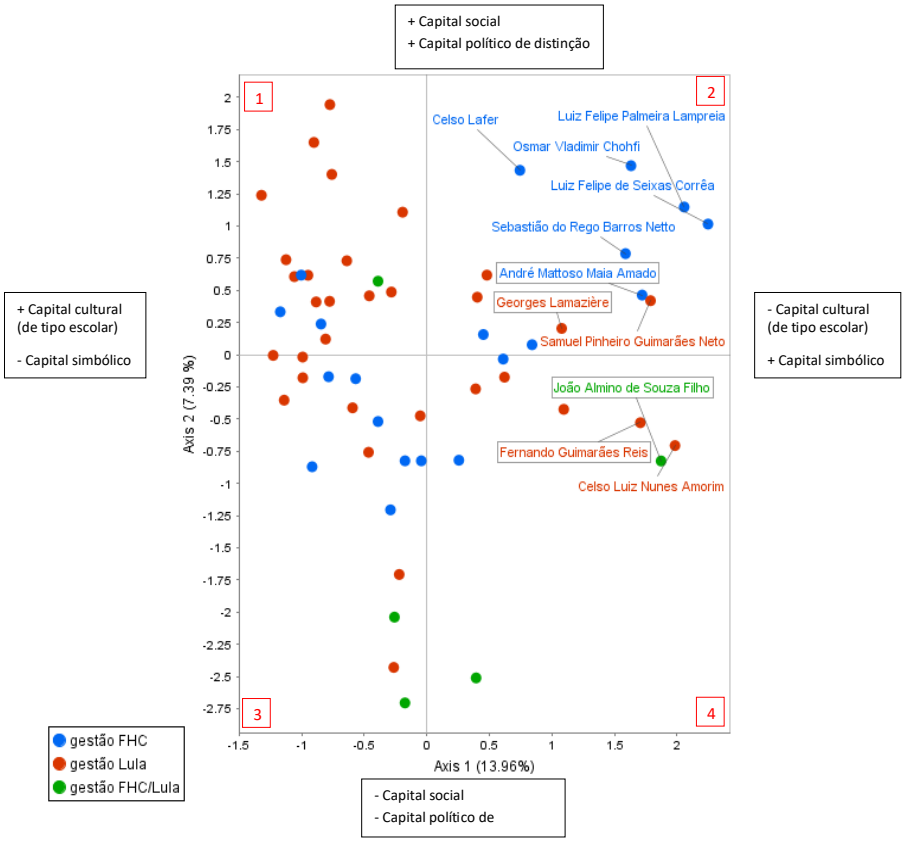
Gráfico 4 – Nuvem (plano fatorial) de variáveis completa



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Brasil (2016) e Anuário Pessoal do MRE Diplomatas 2010.

Uma vez completa a caracterização do espaço social pela nuvem de variáveis, podemos agora analisar, no Gráfico 5, a nuvem de indivíduos estatísticos. Esse gráfico representa a posição no espaço social dos 57 diplomatas estudados na pesquisa e nos permite entender as "distâncias sociais" entre eles.

Gráfico 5 – Nuvem (plano fatorial) de indivíduos – diplomatas responsáveis pelo IRBr entre 1995 e 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Brasil (2016) e Anuário Pessoal do MRE Diplomatas 2010.

Nessa nuvem, as esferas representam cada um dos 57 diplomatas pesquisados. Na cor azul são os 20 que atuaram durante a gestão FHC (35,1% do total), os vermelhos representam os 32 que atuaram durante a gestão Lula (56,1% do total) e os verdes são os cinco que atuaram durante as duas gestões (8,8% do total). Destacamos ainda os nomes apenas dos diplomatas que ocuparam o alto escalão, tanto do IRBr quanto do MRE, nos períodos

analisados: os três Ministros de Estado (Luiz Felipe Palmeira Lampreia, Celso Lafer e Celso Luiz Nunes Amorim), os quatro Secretários-Gerais (Sebastião do Rego Barros Netto, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Osmar Vladimir Chohfi e Samuel Pinheiro Guimarães Neto) e os quatro Diretores do IRBr (André Mattoso Maia Amado, João Almino de Souza Filho, Fernando Guimarães Reis, Georges Lamazière).

Considerações finais

O artigo procurou demonstrar que a aplicação da AGD, como ferramenta metodológica de coleta e tratamento de dados empíricos, em associação ao arcabouço teórico bourdiesiano, mostra um caminho de pesquisa que permite: a) desvelar a estrutura do campo pesquisado; b) demonstrar homologias estruturais entre campos diferentes; c) determinar a autonomia relativa do campo ou espaço social; d) estudar os subespaços inseridos em um espaço social geral; e) relacionar agentes e suas propriedades por meio do estudo das nuvens de indivíduos estatísticos e das nuvens de variáveis desses indivíduos; f) analisar as possíveis dinâmicas presentes nos campos e suas classificações.

Todo estudo empírico implica em uma problemática que pode servir de guia de coleta e de interpretação de dados. A partir do momento em que essa problemática é formalizada em termos matemáticos, procura-se aplicar aos dados um método de análise. Para dados multivariados, a AGD proporciona um modelo de análise geométrico. Além de funcionar a partir da redução das dimensionalidades do espaço relacional do objeto de pesquisa, a AGD inclui um processo de classificação a partir das distinções presentes no espaço social analisado. Essa classificação é feita pela caracterização dos indivíduos estatísticos, que são colocados nas mesmas grandezas de medição para que se conheça as semelhanças e as diferenças entre eles. Esse exercício permite que se faça uma medição de distâncias entre os indivíduos que leva em conta a aproximação de pessoas mais semelhantes entre si, por conseguinte, o afastamento de indivíduos menos semelhantes. Dessa forma, faz-se uma construção gráfica do espaço relacional desses indivíduos por intermédio do cálculo de suas "distâncias sociais".

Além de contextualizar as disputas internas no campo científico as quais se insere a AGD, assim como demostrar o percurso que Bourdieu percorreu para adotar a AGD em seus trabalhos, o presente artigo detalhou a aplicação de uma ACM realizada em pesquisa empírica sobre o campo dos diplomatas

brasileiros. Cabe agora evidenciarmos as distinções do campo dos diplomatas brasileiros que a ACM explicita[19].

As representações gráficas expostas neste texto correspondem à configuração do espaço social de atuação dos agentes diplomatas ligados ao IRBr entre os anos de 1995 e 2010. Portanto, se trata de uma parte e não o todo do campo dos diplomatas. Esse é o espaço de atuação dos agentes que participaram diretamente do jogo interno do campo ligado às disputas pelas mudanças do processo de seleção de novos agentes do campo, os quais definem o perfil dos novos agentes ingressantes. O período escolhido, entre os governos FHC e Lula, se refere a um dos momentos em que esse jogo esteve mais ativo. O espaço amostral, com os 57 diplomatas diretamente ligados ao jogo, apresenta características gerais do campo, o que nos permite ter uma ideia do todo. O ponto forte da pesquisa é mostrar as características específicas dos agentes que atuaram em um jogo específico do campo, mas que, portanto, não devem ser entendidos mais do que um retrato específico do campo como um todo.

A característica principal desse espaço social é sua clivagem em três grandes áreas representadas nos gráficos 4 e 5, em formato de "V": uma área representada pelas *gerações mais novas e base da hierarquia do campo*, predominantemente no quadrante 1 e fronteira com o quadrante 3. Uma segunda área representada pelas *gerações e hierarquias intermediárias do campo*, região de fronteira entre os quadrantes 3 e 4. E a terceira área representada pelas *gerações mais antigas e topo da hierarquia do campo*, nas regiões afastadas do centro do plano nos quadrantes 4 e predominantemente no 2.

Primeiramente, quando dividimos o "V" em duas partes a partir do eixo y, podemos dizer que, no lado esquerdo dos gráficos (quadrantes 1 e 3), encontramos representada a base da hierarquia e novas gerações do campo, com agentes que apresentavam menor acúmulo de capital simbólico e maior acúmulo de capital cultural (de tipo escolar) de entrada no campo. Esses são 63,2% (36 agentes). O topo da hierarquia e gerações mais antigas do campo estão representadas no lado direito (quadrantes 2 e 4), com agentes que apresentavam maior acúmulo de capital simbólico e menos capital cultural (de tipo escolar) de entrada no campo. Esses são 36,8% (21 agentes). No lado esquerdo do gráfico, predominam os agentes ligados ao governo Lula (23 dos 36 pontos são vermelhos: 63,9%), já no lado direito, os ligados ao governo FHC são pequena maioria (10 dos 21 pontos são azuis, contra 9 vermelhos).

19 Perceber e evidenciar as *distinções* dos agentes do campo é processo inerente à descrição e análise das *tensões e conflitos* objetivos do campo. Contudo, devido ao objetivo deste artigo, focaremos na descrição das *distinções* do campo dos diplomatas. Para a análise completa das *tensões e conflitos* que conseguimos depreender destas *distinções*, ver Targa (2017).

Quando dividimos o "V" em duas partes a partir do eixo x, estamos dividindo o espaço social entre os que possuem maior ou menor acúmulo de capital social de entrada no campo, ou seja, basicamente os que apresentam, ao mesmo tempo, as características de local de origem e qualidade de capital escolar mais valorizadas no campo historicamente. Vemos que os agentes que acumulam maior capital social de entrada no campo (quadrantes 1 e 2) são maioria, 54,4% (31 agentes). São os que entraram no campo vindos predominantemente de capitais do país, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo, e que se graduaram em universidades e cursos listados anteriormente. Apesar de ser uma maioria semelhante, apresenta uma distinção importante: a distância entre um grupo no quadrante 1 e outro no quadrante 2, separados pelo eixo y. Como mencionado anteriormente, essa divisão é, sobretudo, geracional (não apenas relacionadas à idade dos agentes, mas, principalmente, às exigências de seleção de entrada no campo): as mais novas gerações no quadrante 1, e as mais antigas gerações no quadrante 2.

Com isso, percebemos que, mesmo gerações diferentes de diplomatas (principal fator de distinção do campo) possuem características em comum nesse espaço social: o acúmulo maior de *capital social* de entrada no campo e *capital político de distinção*. Contudo, essas duas características em comum entre os dois grupos geracionais geram uma clivagem clara entre elas: enquanto antigas gerações são predominantemente originárias do Rio de Janeiro, graduadas em universidades cariocas e nos cursos de Direito e Sociologia, as novas gerações são na maioria originárias de São Paulo, graduadas na UnB (e na USP em menor proporção) e nos cursos de Relações Internacionais e História. Isso mostra uma tendência de que a fonte de capital social de entrada no campo, que é valorizada entre os agentes, foi alterada com o passar das gerações e, principalmente, com a alternância entre os governos. Além disso, enquanto as antigas gerações são predominantemente ligadas ao governo FHC, as novas são associadas ao governo Lula.

Chama a atenção ainda o fato de que os agentes que representam o topo da hierarquia, ligados à gestão do governo Lula e do governo FHC, localizam-se distantes uns dos outros no plano fatorial. Esses agentes estão indicados nominalmente no gráfico 5 e mostram um distanciamento que também separam alguns deles em relação ao eixo x, mostrando serem distintos basicamente em referência ao acúmulo de capital social de entrada no campo.

Essa ACM nos permite perceber, portanto, que os agentes que fizeram parte diretamente do "jogo" pelas disputas relacionadas às mudanças do processo de seleção de novos agentes do campo dos diplomatas entre 1995 e 2010 são clivados em dois grupos distintos. O grupo ligado ao governo FHC

era representado por agentes das gerações intermediárias e mais antigas, que apresentavam maior acúmulo de capital simbólico e menor capital cultural (de tipo escolar) de entrada. Enquanto o grupo de agentes ligados ao governo Lula era representado principalmente por agentes das novas gerações, base da hierarquia e que, por isso, tinham menor capital simbólico, porém maior acúmulo de capital cultural (de tipo escolar) de entrada no campo. A característica que mais aproxima os dois grupos é o grande acúmulo de capital social de seus agentes, que, todavia, resulta de fontes diferentes.

Aplicar o ferramental de pesquisa de Bourdieu em análise sobre os diplomatas brasileiros nos permitiu objetivar algumas questões que são tidas como morais na lógica de funcionamento do campo: a postura apolítica que o diplomata deve tomar; a capacidade e necessidade do Itamaraty ser imune às disputas político-partidárias do poder executivo; a meritocracia como valor idealizado para fazer com que o agente ascenda na hierarquia do campo. Entendemos que, para compreender a lógica de funcionamento do campo dos diplomatas, se faz necessário ir além dos problemas produzidos pelos agentes do campo.

A técnica de pesquisa descrita neste artigo permitiu concluirmos que há agentes que representam grupos distintos e conflitantes no campo dos diplomatas, que disputam projetos de Itamaraty e de política externa diferentes. A ACM expôs as "distâncias sociais" desses agentes que nos ajudam a entender melhor suas diferenças sociais e simbólicas no que se refere às concepções de visão e divisão do campo. Explicitou e demonstrou que os diplomatas não são um grupo homogêneo e que os grupos internos conflitantes apresentados aqui tentaram transformar em hegemônicas suas concepções de visão e divisão durante o período em que foram dominantes no campo, ou seja, quando ocuparam principalmente a alta hierarquia no MRE e, consequentemente, do IRBr. Portanto, no que se refere ao "jogo" do IRBr, o grupo ligado à gestão FHC era diferente social e simbolicamente em relação ao grupo ligado à gestão Lula, o que nos dá elementos suficientes para afirmar que a lógica de funcionamento do campo político é determinante para influenciar as disputas internas do campo dos diplomatas. Esta constatação foi feita com base nas análises iniciais sobre os resultados das alterações nas regras de seleção de novos agentes do campo e, principalmente, confirmada e claramente caracterizada pela ACM que gerou a representação da posição que os agentes ocuparam no espaço social.

Os próximos passos que complementam e avançam nas conclusões deste trabalho já estão sendo dados. Está em andamento uma pesquisa que procura continuar esta análise sobre o impacto dos governos federais na política

externa brasileira[20]. O trabalho está aperfeiçoando a ferramenta de pesquisa descrita neste artigo, a qual permite agregar tratamento estatístico de ACM em dados prosopográficos dos diplomatas brasileiros. Desta vez, porém, está sendo feita a coleta de dados da totalidade de diplomatas ligados ao MRE no período entre 1995 e 2024 (governos FHC até parte de Lula III), em torno de 1.800 diplomatas. Estamos utilizando principalmente os Anuários do MRE e do IRBr, disponibilizados via Internet. Estão sendo feitas também entrevistas com diplomatas, objetivando o aprofundamento e/ou busca de informações não encontradas em fontes secundárias. Com isso seremos capazes de desenvolver e aperfeiçoar um produto que ajude a compreender a relação entre o campo dos diplomatas e o campo político no Brasil, incorporando novos elementos à ideia de que o campo dos diplomatas se caracteriza como um subcampo da área política.

Esta análise sobre o campo dos diplomatas e suas relações com o campo político é parte de um esforço de pesquisa que procura compreender a política externa brasileira como política pública sob o ponto de vista relacional (Targa; Valente; Lopes, 2023). A principal contribuição da ontologia relacional e da teoria bourdieusiana para a Análise de Política Externa (APE) e Análise de Políticas Públicas (APB) é o princípio teórico-metodológico de pesquisa que privilegia a compreensão dos fenômenos sociais desde as ações dos indivíduos/agentes (principalmente suas relações de conflito) em relação dialética, com a posição que estes ocupam na estrutura social que atuam.

Referências

BENZÉCRI, Jean-Paul. *Correspondence Analysis Handbook*. Nova York: Dekker, 1992.

BENZECRI, J-P. *et al*. *L'Analyse de Dones*. 1 La Taxinomie, 2 L'analyse des correspondences. Paris: Dunod, 1973.

BERTONCELO, Edison. *Construindo espaços relacionais com a análise de correspondências múltiplas*: aplicações nas ciências sociais. Brasília: ENAP, 2022.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

20 Esta pesquisa de pós-doutorado está inserida no Grupo de Pesquisa RIPPERP (Rede Interinstitucional de Pesquisa em Política Externa e Regime Político), do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) e possui financiamento do CNPq e FAPEMIG.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BOURDIEU, Pierre; CHMABOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *Ofício do sociólogo*: metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis: Vozes, 2015.

BRASIL. *Anuário do Instituto Rio Branco* – Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Instituto Rio Branco, 2016.

CAMPOS, Luiz Augusto; SZWAKO, José. Biblioteca Bourdieusiana ou como as ciências sociais brasileiras vêm se apropriando de Pierre Bourdieu (1999--2018). *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 91, p. 1-25, 2020.

DARRAS. La fin d'un malthusianisme. *Le partage des bénéfices*. Paris: Les Editions de Minuit, 1966.

DESROSIÈRES, Alain. *Pour une sociologie historique de la quantification*: l'argument statistique. Paris, Presses des Mines, 2008.

DUVAL, Julien. Analisar um espaço social. In: PAUGAM, Serge (Coord.). *A Pesquisa Sociológica*. Tradução Francisco Morás. Petrópolis: Editora Vozes, p. 218-237, 2015.

KLÜGER, Elisa. Análise de correspondências múltiplas: fundamentos, elaboração e interpretação. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 86, p. 68-97, 2018b.

LE ROUX, Brigitte. *Analyse géométrique des données multidimensionelles*. Paris: Dunod, 2014.

LE ROUX, Brigitte; ROUANET, Henry. *Geometric Data Analysis*. From Correspondence Analysis to Structured Data Analysis. Dordrecht: Kluwer, 2004.

LE ROUX, Brigitte; ROUANET, Henry. *Multiple correspondence analysis*. London: Sage, 2010.

LEBARON, Frédéric. How Bourdieu "quantified" Bourdieu: the geometric modelling of data. In: ROBSON, Karen; SANDERS, Chris (org.). *Quantifying theory*: Pierre Bourdieu. Toronto: Springer, 2009.

LEBARON, Frédéric. *L´enquête quantitative en sciences sociales*. Paris: Dunor, 2006.

LEBARON, Frédéric; LE ROUX, Brigitte (org.) *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action*: espace culturel, espace social et analyse des données. Paris: Dunod, 2015.

PEDROSO NETO, Antonio José. O espaço dos jornalistas da economia brasileiros: gerações, origem social e dinâmica profissional. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 12, p. 133-152, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2236-9473.v12n23p133-152>. Acesso em: 30 jan. 2025.

TARGA, Leandro Garcez. *Os diplomatas brasileiros sob a perspectiva relacional: o campo dos diplomatas e o campo político*. Tese de Doutorado. Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, Brasil, 2017.

TARGA, Leandro Garcez; VALENTE, Mario; LOPES, Dawisson Belém. Política Externa como Política Pública: Proposta de Análise Relacional a partir de Redes e Espaços Sociais. *Revista Tempo do Mundo*, n. 33, p. 205-233, 2024.

PARADIPLOMACIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DA CONTRIBUIÇÃO DA CARTA DO TOCANTINS NO ÂMBITO DO G20 EM 2024

Waldecy Rodrigues[1]
André Luiz de Matos Gonçalves[2]
Danila Resende Duarte Marvão[3]
Hayala Danielle da Silva Mesquita[4]
Juliana Aguiar Melo[5]
Gisele Barbosa de Paiva[6]

Resumo

O artigo analisa a construção e a contribuição da "Carta do Tocantins", elaborada durante o *T20 Side Event* em Palmas (2024), para as discussões multilaterais do G20. A Carta destaca a importância da paradiplomacia na integração de realidades locais às agendas globais, propondo maior participação de estados e municípios em fóruns internacionais e estratégias concretas para implementar políticas públicas sustentáveis. O evento que originou o documento reforçou o papel dos entes subnacionais no enfrentamento de desafios globais, como mudanças climáticas e desigualdade, e a relevância da articulação multiterritorial. A "Carta do Tocantins" é apresentada como um marco para fortalecer a conexão entre o local e o global, visando promover a justiça climática, infraestrutura sustentável e inclusão produtiva, em alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Políticas públicas; Desigualdades; Desenvolvimento.

1 Professor da Universidade Federal do Tocantins.

2 Presidente do Tribunal de Contas do estado do Tocantins.

3 Mestranda do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins.

4 Mestre em Desenvolvimento Regional – Universidade Federal do Tocantins.

5 Professora da Universidade Federal do Tocantins.

6 Professora da Universidade Federal do Tocantins.

Introdução

O fortalecimento da relação entre diplomacia e desenvolvimento regional tem se mostrado essencial no cenário contemporâneo, marcado pela intensificação da globalização e por desafios globais como as mudanças climáticas e a desigualdade socioeconômica. Dentro desse contexto, os entes subnacionais, como estados e municípios, podem assumir um papel cada vez mais relevante na proposição de soluções locais para desafios globais, conectando políticas locais às agendas multilaterais. Também, a agenda da implementação ganha especial destaque, pois de pouco adianta os países firmarem acordos se não há envolvimento efetivo nos locais onde as mudanças precisam ser implementadas.

Neste contexto, o presente artigo analisa a construção da "Carta do Tocantins", elaborada durante o T20 *Side Event* em Palmas, Tocantins (TO), em outubro de 2024, e sua contribuição para as discussões do G20. A "Carta do Tocantins" se apresenta como um marco na articulação entre diplomacia e desenvolvimento regional ao oferecer propostas concretas para os desafios globais enfrentados no âmbito do G20. O documento ressalta a importância de se conectar realidades locais às agendas globais, promovendo mecanismos que ampliem a participação subnacional em fóruns multilaterais e delineando estratégias efetivas para a implementação de políticas públicas sustentáveis.

É fundamental refletir sobre a importância de as Unidades da Federação e os municípios brasileiros, assim como os de outros países, participarem ativamente dos debates multilaterais. Existem grandes desafios globais, problemas que não podem ser resolvidos apenas por governos nacionais, demandando uma articulação que seja não apenas multissetorial, mas também fundamentalmente multiterritorial. Dialogar na busca por soluções e participar de forma integrada nas implementações necessárias são aspectos cruciais para o avanço em um mundo caracterizado por crises profundas e desigualdades persistentes.

Há uma crescente interdependência global intensificada pela globalização, especialmente em sua dimensão financeira. Contudo, os desafios atuais, como as mudanças climáticas, o combate à pobreza e a preservação da paz e da liberdade, têm levado líderes globais a reconhecerem que tais questões exigem esforços coordenados e uma articulação eficaz entre os países. Nesse sentido, o pensamento de Clifford Geertz, que enfatiza a importância de uma atitude epistemológica de "pensar globalmente para agir localmente", revela-se profundamente relevante.

Geertz (1997) argumenta que as soluções para os problemas globais não podem ser impostas de forma unidirecional; elas devem emergir de uma interação significativa com os saberes e práticas locais. Assim, "pensar com os atores locais" não apenas enriquece o entendimento das especificidades regionais, mas também fortalece as bases para enfrentar os desafios globais de maneira mais eficaz. Essa perspectiva ressalta que o diálogo entre o local e o global é uma via essencial para a construção de soluções eficazes e duradouras.

Nesse sentido, a "Carta do Tocantins", elaborada durante o T20 *Side Event* em Palmas, exemplifica essa articulação entre diplomacia e desenvolvimento regional. Ao propor mecanismos para ampliar a participação de estados e municípios nas deliberações do G20, o documento reafirma o potencial das unidades subnacionais em influenciar políticas internacionais e conectar realidades locais às estratégias globais. Essa abordagem reflete as práticas diplomáticas já observadas em outras regiões, demonstrando como a cooperação descentralizada pode fortalecer processos de integração e promover o desenvolvimento sustentável (Mallmann e Clemente, 2016).

Com base nessas perspectivas, este artigo busca analisar a contribuição da "Carta do Tocantins" para as discussões multilaterais no âmbito do G20, explorando como os entes subnacionais podem moldar políticas globais a partir de suas realidades regionais. Por meio de uma abordagem que valoriza a conexão entre o local e o global, o estudo posiciona a "Carta do Tocantins" como um marco na paradiplomacia contemporânea e na busca por soluções mais inclusivas e sustentáveis.

Ao propor uma abordagem mais inclusiva, a "Carta do Tocantins" ressalta que as populações regionais devem ser ouvidas nos processos decisórios globais, reforçando que o desenvolvimento sustentável e a paz mundial dependem de ações articuladas entre os diferentes níveis de governo.

O fenômeno da globalização da economia: uma visão crítica

A globalização é um processo complexo e controverso, intensificado especialmente após a década de 1990, com profundas implicações econômicas, políticas e sociais. Define-se, amplamente, como a intensificação das relações econômicas entre os países e o aumento de sua interdependência, e pode ser analisada a partir de quatro esferas distintas: comercial, produtiva, financeira e política. Nesse contexto, destaca-se também o papel crescente dos entes subnacionais como protagonistas no cenário global, no que se convencionou chamar de paradiplomacia.

A globalização comercial está associada à expansão do comércio internacional, facilitada pela queda de barreiras e pela liberalização econômica. Esse processo tem como característica central a integração dos mercados e o aumento da competitividade global.

A globalização produtiva, por sua vez, é marcada pela concentração tecnológica em corporações multinacionais, e a capacidade de atrair investimento estrangeiro direto (IED) torna-se essencial para o crescimento econômico, sobretudo em países em desenvolvimento. Chesnais (1996) observa que essas corporações estão situadas, majoritariamente, nos países da Tríade (EUA, Japão e Alemanha), perpetuando uma divisão internacional do trabalho que agrava desigualdades.

A dimensão financeira reflete o aumento do volume de capital especulativo e a expansão da intermediação não bancária, criando maior volatilidade nos mercados emergentes e exacerbando crises financeiras. Chesnais (1996) argumenta que o investimento externo direto (IED) superou o comércio exterior como vetor principal do processo de internacionalização, com alto grau de concentração nos países avançados.

Por fim, a globalização política se manifesta na hegemonia de instituições multilaterais como FMI, OMC e ONU, que coordenam políticas transnacionais e reforçam os laços entre o mercado global e os Estados nacionais. Segundo Sklair (1995), essas instituições consolidam uma estrutura jurídico-política que sustenta o processo de globalização.

Embora alguns teóricos, como Sklair (1995), vejam as corporações multinacionais como principais condutoras da globalização, argumenta-se que os Estados nacionais ainda possuem papel relevante no cenário global. Chesnais (1996) aponta que, embora a globalização favoreça a desregulamentação e a privatização, a capacidade de articulação de cada Estado varia de acordo com sua posição na hierarquia internacional.

A hegemonia do mercado mundial sobre os interesses nacionais é visível na forma como o capital financeiro e produtivo se organiza. Bonanno *et al.* (1994) destacam que a globalização reconfigura a relação entre produção, finanças e controle socioeconômico, permitindo uma expansão rápida e difusa dos investimentos globais.

Por outro lado, Chesnais (1996) enxerga o neoliberalismo como o braço político da globalização, promovendo uma lógica de exclusão em que a valorização do capital privado se sobrepõe às demandas sociais. Nesse contexto, as crises financeiras em mercados emergentes e a concentração de investimentos nos países centrais refletem as limitações e os impactos negativos do processo.

O papel dos entes subnacionais no cenário global

Os efeitos da globalização não são distribuídos de forma uniforme. Como observado por Chesnais (1996), há uma clara tendência de marginalização de países em desenvolvimento, onde a exclusão de transferências de tecnologia e investimentos se tornou mais evidente a partir da década de 1980, e foi se intensificando durante todas as décadas subsequentes.

O processo de globalização da economia é um fenômeno bastante controverso, proporcionando várias visões teóricas alternativas sobre a configuração do processo e seus efeitos sobre os atores sociais. Dentre as várias visões interpretativas que poderiam ser aplicadas neste trabalho, optou-se metodologicamente por aquilo que Galvão (1998) denominou de visão crítica da globalização e dos seus efeitos diferenciados sobre grupos sociais.

Vilela (1999) destaca que, no contexto da globalização, populações e regiões subnacionais podem ser incluídas ou excluídas das redes globais de produção e comercialização. Essa dinâmica cria "ganhadores" e "perdedores", reorganizando a geografia econômica global e evidenciando a centralidade das corporações transnacionais na definição de novos espaços de acumulação.

No contexto da globalização, os entes subnacionais têm emergido como protagonistas no desenvolvimento de estratégias locais que dialogam com demandas globais. Regiões e municípios, por meio de iniciativas próprias, podem influenciar cadeias de valor, atrair investimentos e implementar políticas de inclusão produtiva e sustentabilidade.

Vilela (1999) reforça que esses entes desempenham papel crucial na integração de populações vulneráveis às redes globais, evidenciando que a territorialidade é um fator essencial para a adaptação e a resposta aos desafios globais. Em estados como Tocantins, políticas voltadas para fortalecer cadeias produtivas locais e promover inclusão social demonstram a capacidade de entes subnacionais em moldar respostas estratégicas para o desenvolvimento sustentável.

A diplomacia contemporânea deve ir além das negociações interestatais, integrando uma perspectiva regional que reconheça o papel dos entes subnacionais. O evento no Tocantins destacou a importância de articular políticas públicas entre diferentes níveis de governo e atores locais, como universidades, empresas e organizações civis.

Por exemplo, iniciativas locais para combate à fome, infraestrutura sustentável e mudanças climáticas foram amplamente discutidas nos grupos de trabalho do evento. Essas iniciativas podem servir como modelo para

outros países e regiões, mostrando que políticas locais bem-sucedidas têm o potencial de escalar globalmente.

A Carta do Tocantins para o G20: uma experiência inovadora de paradiplomacia no Norte brasileiro

A "Carta do Tocantins" representou um marco significativo na defesa de uma abordagem mais inclusiva e sustentável para o desenvolvimento global, a partir de uma experiência inovadora em paradiplomacia. Este documento, fruto dos debates realizados durante o *T20 Side Event* em Palmas, Tocantins, em outubro de 2024, reflete a necessidade de incorporar as vozes de populações subnacionais nas discussões globais e de conectar as deliberações de fóruns internacionais, como o G20, às realidades locais.

O evento contou com a participação de mais de 250 pessoas, entre líderes e especialistas brasileiros e estrangeiros, reunidos para debater soluções inovadoras capazes de moldar o futuro das políticas públicas globais. Organizado pela Universidade Federal do Tocantins (UFT) e pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO), o encontro conectou instituições acadêmicas e *think tanks*, gerando recomendações aptas a influenciar decisões no cenário nacional e internacional. Essa articulação entre diplomacia e desenvolvimento regional revela-se essencial para assegurar que as políticas públicas globais sejam viáveis e aplicáveis em estados e municípios, promovendo o desenvolvimento sustentável.

O objetivo principal do evento foi destacar as contribuições dos estados brasileiros, em especial dos estados amazônicos, para o encontro do G20 realizado no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, em novembro de 2024. A conferência enfatizou temas de grande relevância, como mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, sob uma perspectiva regional. O ministro Almir Lima Nascimento, da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), sublinhou que, embora as discussões tenham alcance global, a implementação das soluções ocorre, inevitavelmente, no nível local. Nesse sentido, destacou: "A participação de diferentes atores, como a comunidade acadêmica, as autoridades e os tribunais, é essencial para encontrar soluções que atendam às necessidades locais e inspirem outros países e cidades" (Universidade Federal do Tocantins, 2024a).

A "Carta do Tocantins" reforçou a importância de integrar estados e municípios nas discussões globais, defendendo que os fóruns internacionais incluam representantes subnacionais em suas deliberações. Tal abordagem

promove maior representatividade e possibilita o ajuste das políticas globais às especificidades locais, ampliando sua eficácia e impacto.

Como destacou o professor Alexandre Hedjazi, da Universidade de Genebra, é imperativo colocar o cidadão no centro das decisões globais. Hedjazi ressaltou a importância de mensurar e monitorar o progresso para garantir a sustentabilidade e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essas ideias foram complementadas por discussões abrangentes realizadas durante as palestras, que abordaram temas como controle externo, mudanças climáticas e juventude, enfatizando o papel crucial do engajamento local no sucesso das políticas globais (Universidade Federal do Tocantins, 2024a).

Um dos desafios identificados no evento foi a lacuna entre as deliberações globais e sua implementação nos estados e municípios. A "Carta do Tocantins" propôs mecanismos estruturados para disseminar as decisões do G20, garantindo que informações sobre financiamento e estratégias de implementação cheguem de forma eficiente aos entes subnacionais.

As recomendações centrais da "Carta do Tocantins" incluem principalmente:

1. Participação Subnacional nos Fóruns Globais:
    - Estabelecer mecanismos que assegurem a representação ativa de estados e municípios nos debates do G20.
    - Promover conselhos regionais que integrem diferentes níveis governamentais e setores sociais.
2. Disseminação de Deliberações e Financiamento:
    - Desenvolver sistemas de comunicação para traduzir decisões globais em políticas públicas locais.
    - Criar mecanismos de financiamento direcionados a iniciativas sustentáveis em estados e municípios.
3. Fortalecimento da Articulação Regional:
    - Fomentar a cooperação entre entes subnacionais, promovendo a troca de boas práticas e o desenvolvimento de soluções conjuntas.
    - Integrar estados e municípios em redes internacionais de políticas públicas.
4. Iniciativas Sustentáveis de Impacto Local:
    - Investir em infraestrutura verde e programas de inclusão produtiva para reduzir desigualdades e fomentar o desenvolvimento sustentável.
    - Engajar jovens e comunidades locais em processos de decisão relacionados à sustentabilidade e mudanças climáticas (Universidade Federal do Tocantins, 2024a).

A "Carta do Tocantins", ao propor um diálogo direto e estruturado entre fóruns internacionais e territórios locais, representa uma transformação paradigmática na forma como políticas globais são concebidas e implementadas. Como observou o ministro Almir Lima Nascimento: "As experiências locais podem ser rapidamente compartilhadas e aplicadas em outros contextos, criando um ciclo virtuoso de aprendizado e impacto global" (Universidade Federal do Tocantins, 2024a).

Com sua diversidade social e natural, o Tocantins pode se posicionar como líder subnacional no esforço de integrar práticas locais aos debates globais. A Carta não apenas reforça a importância de ouvir as populações subnacionais, mas também oferece um modelo claro de como essas contribuições podem moldar políticas sustentáveis no contexto do G20 e outros fóruns multilaterais.

A entrega da "Carta do Tocantins" a líderes internacionais marcou um momento importante no esforço para conectar as demandas locais às agendas globais de sustentabilidade. O documento, redigido durante a Conferência Internacional de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Social, Econômico e Sustentável, realizada em outubro de 2024 em Palmas (TO), foi oficialmente apresentado à Dr.ª Elizabeth Sidiropoulos, executiva-chefe do Instituto Sul-Africano de Assuntos Internacionais (SAIIA) e futura organizadora do T20. Durante a ocasião, foi ressaltada a importância do reconhecimento internacional da contribuição tocantinense, destacando-se que o trabalho realizado trouxe impacto significativo, ressonância e relevância no contexto das discussões do T20 (Universidade Federal do Tocantins, 2024b).

Conclusões

A "Carta do Tocantins" demonstrou ser uma contribuição de grande relevância para o fortalecimento da relação entre paradiplomacia e desenvolvimento regional no contexto global. Ao propor uma maior integração das realidades locais nas deliberações de fóruns internacionais, como o G20, o documento destacou a importância de ouvir as vozes de populações subnacionais e adaptar políticas globais às especificidades de estados e municípios.

Esse marco ressalta o papel crescente dos entes subnacionais como protagonistas na formulação e implementação de políticas públicas sustentáveis, especialmente em áreas vulneráveis e de alta relevância ambiental, como o estado do Tocantins. A articulação promovida entre diferentes níveis de governo e atores sociais pela "Carta do Tocantins" evidencia a necessidade de um diálogo contínuo que conecte as demandas locais aos desafios globais.

O evento que originou o documento revelou que iniciativas regionais têm o potencial não apenas de impactar diretamente os territórios onde são aplicadas, mas também de servir como inspiração e modelo para outras regiões e países. As propostas da Carta, voltadas para justiça climática, infraestrutura sustentável, combate à pobreza e engajamento juvenil, refletem um compromisso concreto com a Agenda 2030 e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Assim, a "Carta do Tocantins" não apenas reforça a relevância das contribuições locais no cenário internacional, mas também apresenta uma visão estratégica de como estados e municípios podem moldar respostas inovadoras para os desafios globais. Esse movimento representa um passo significativo na construção de um mundo mais justo, sustentável e conectado.

Merece destaque o esforço da Fundação Alexandre Gusmão, de envolver as diferentes instituições do interior brasileiro, particularmente, da Região Amazônica, para participar do debate multilateral e agendas internacionais estratégicas do governo brasileiro. Sobremaneira este tipo de ação leva oportunidades para que os estados brasileiros, principalmente os mais ao interior, possam contribuir para a agenda multilateral do Brasil, criando possíveis parcerias para a implementação das deliberações firmadas nos acordos multilaterais, pois, em última instância, a execução das políticas públicas ocorre nas localidades.

Referências

BONANNO, Alessandro. The *globalization of the economy and society:* fordism and post-fordism in the agro-food sector. Houston: Sam Houston State University, 1997.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital.* São Paulo: Xamã, 1996.

GALVÃO, Marilene B. A globalização: arautos, cépticos e críticos. *Política Externa*, v. 4, n. 2, p. 33-49, 1995.

GEERTZ, Clifford. *O saber local:* ensaios sobre a interpretação das culturas. Tradução de Frederico Neves. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

MALLMANN, Maria Izabel; CLEMENTE, Isabel. Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: o caso do Brasil e Uruguai. *Civitas: Revista de Ciências Sociais,* v. 16, p. 417-436, 2016.

SKLAIR, Leslie. *Sociologia do sistema global.* Petrópolis: Vozes, 1995.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT). *Carta com propostas tocantinenses voltadas para o desenvolvimento sustentável é entregue a líderes do G20.* Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 14 nov. 2024a. Disponível em: <https://www.uft.edu.br/noticias/carta-com-propostas-tocantinenses-voltadas-para-o-desenvolvimento-sustentavel-e-entregue-a-lideres-do-g20#:~:text=A%20carta%20traz%20a%20defesa,e%20fortalecimento%20de%20redes%20comunit%C3%A1rias>. Acesso em: 30 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT). *Conferência internacional redige carta com propostas para o desenvolvimento sustentável.* Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 17 out. 2024b. Disponível em: <https://www.uft.edu.br/noticias/conferencia-internacional-redige-carta-com-propostas-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 30 nov. 2024.

VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. Racionalização e globalização: uma leitura a partir de Max Weber. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas,* Campina Grande, v. 19, n. 1, p. 5-15, 1999.

GRUPOS DE ENGAJAMENTO DO G20: A EXPERIÊNCIA DE UM COMITÊ ORGANIZADOR, T20 BRASIL

Annita Calmon[1]
Almir Lima Nascimento[2]
Diego Morlim[3]
Lívia Milanêz[4]

Resumo

Desde 2008, os grupos oficiais de engajamento são reconhecidos como fóruns legítimos de discussões para o processo político do G20 a partir de diferentes visões: empresarial; sindical; acadêmica; de movimentos sociais; sociedade civil; grupos de prefeitos e parlamentares; auditoria e controle; cortes superiores e constitucionais; oceanos; *startups* e *think tanks*. Fazem parte dos grupos: organizações civis, organizações não governamentais e movimentos sociais de países-membros do G20 que apresentam críticas e proposições e visam contribuir para o processo de formulação de políticas públicas. Este artigo traz uma observação participante sobre os processos e os fluxos de atividades desenvolvidas no âmbito do Comitê Organizador do Think20 Brasil ou T20 Brasil, grupo de engajamento composto por think tanks e institutos de pesquisa cujo objetivo é produzir, debater, consolidar e apresentar ideias derivadas de pesquisas baseadas em evidências sobre temáticas atuais e emergentes da agenda internacional durante a presidência brasileira do G20.

Palavras-chave: Grupos de Engajamento G20; T20 Brasil; Sociedade civil; Think tanks.

1 Annita Calmon é Coordenadora-Geral de Pesquisa do IPRI e Doutora em Administração.

2 Almir Lima Nascimento é Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília.

3 Diego Morlim é Chefe da Divisão de Apoio à Pesquisa do IPRI e Doutor em Ciências Políticas.

4 Lívia Milanêz é Analista de Relações Internacionais da FUNAG e Mestra em Relações Internacionais.

Considerações iniciais

A partir da experiência vivenciada com o T20 Brasil em 2024, durante a presidência brasileira do G20, este artigo busca apresentar informações sobre a cronologia e os instrumentos utilizados para desenvolver o trabalho técnico na condução dos processos do T20, um dos 13 Grupos de Engajamento do G20 (GE). Neste trabalho, são enumerados os principais processos realizados e sua curva de aprendizado, bem como identificam-se as oportunidades de engajamento e os desafios para a gestão das atividades e implementação de novos processos. Para alcançar os objetivos propostos, o Comitê Organizador coletou dados que subsidiaram os processos de gestão ao longo do ano de trabalho do T20 Brasil, no entendimento de que as atividades em nível técnico viabilizam estruturas para que os *think tanks* e instituições acadêmicas e de pesquisa concentrem seus esforços na produção de recomendações. Essas estruturas também são essenciais para o cumprimento dos propósitos elencados na Nota Conceitual do T20 Brasil (T20 Brasil, Nota Conceitual, 2023).

Os GE são compostos por participantes não governamentais provenientes dos países-membros do G20, incluindo organizações civis e movimentos sociais, que atuam de maneira propositiva e colaborativa. Esses grupos têm como objetivo contribuir para o processo de formulação de políticas públicas, oferecendo perspectivas, recomendações e soluções alternativas para os desafios globais.

Para cumprir seus propósitos, os GE enfrentam desafios comuns, como dificuldade de financiamento e sub-representatividade, além de limitações estruturais, especialmente no que se refere à transparência e à necessidade de maior consistência nos mecanismos de interação entre governo e atores sociais (Loureiro, 2024).

Fato potencializador do trabalho dos grupos de engajamento e que abriu espaço para que a sociedade civil organizada do mundo inteiro pudesse contribuir gerando conteúdo e propostas consistentes a serem incluídas nos processos decisórios do G20 foi a criação do G20 Social em 2024, durante a presidência rotativa assumida pelo governo brasileiro.

O G20 Social abrange as atividades dos 13 Grupos de Engajamento, além das iniciativas e dos eventos organizados em coordenação entre as trilhas política e financeira e atores não governamentais, refletindo também as manifestações das sociedades dos diferentes países do G20. Em novembro de 2024, às vésperas da Cúpula dos Chefes de Estado e de governo, foi realizada no Rio de Janeiro a Cúpula do G20 Social. Como resultado desse esforço, vários

Grupos de Trabalho das Trilha Sherpa e Financeira nas áreas de agricultura, saúde, economia digital e bioeconomia incorporaram recomendações formuladas pelo T20 e pelos demais grupos.

G20 – Organização

Uma breve contextualização sobre como o G20 se organiza é necessária para compreender a estrutura das atividades do T20 como grupo de engajamento. O G20 é uma organização informal, com arranjo flexível, que surge em resposta à crise financeira asiática do final da década de 1990 como fórum de governança em face dos desafios impostos pela instabilidade financeira global. O G20 não se compara às organizações internacionais estabelecidas pós-Segunda Guerra, por ser um mecanismo multilateral que não possui tratado constitutivo ou secretariado permanente nem capacidade jurídica de impor normas de observância obrigatória a seus membros. A composição do G20 orienta-se pela necessidade de assegurar certo equilíbrio geográfico e de níveis de desenvolvimento entre os países (Lyrio e Pontes, 2024).

Após a crise financeira dos Estados Unidos, em 2008, o G20 passou de um encontro de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais para um encontro de chefes de Estado e de governo e ampliou a agenda incorporando questões emergentes que exigem ação coletiva e coordenação em nível global. O G20 adquiriu papel central no esforço de manter abertos os canais de diálogo entre os países e de permitir coordenação e avanços concretos que não têm sido possíveis em outros foros (Lyrio e Pontes, 2024). As recomendações e os consensos alcançados no processo do G20 influenciam a governança internacional, constituindo, portanto, um espaço importante de debates e decisões, com poder de estabelecer prioridades, formular diretrizes da agenda internacional, e pressionar por avanços em questões específicas.

A estrutura flexível do grupo permite atuação em duas esferas: diplomática no mais alto nível, por meio de contatos diretos e periódicos entre chefes de Estado e de governo e deliberações técnicas entre ministros de diferentes áreas. Assim, o grupo organiza-se em duas faixas paralelas e interrelacionadas de atuação: a trilha de Sherpas, liderada pelos ministérios das Relações Exteriores com o envolvimento dos ministérios setoriais; e a trilha de Finanças, liderada pelos ministérios das Finanças (Fazenda, no caso do Brasil). Cada trilha conta com grupos de trabalho temáticos e Forças-Tarefa específicas (Lyrio; Pontes, 2024). No entorno das atividades das duas trilhas são desenvolvidos os processos dos 13 grupos oficiais de engajamento do G20.

O sistema de troikas e as presidências rotativas entre os países-membros, adotados pelo grupo, assegura maior fluidez dos trabalhos e permite o compartilhamento de experiências (Lyrio e Pontes, 2024). A troika é formada pelo último país ocupante da presidência do grupo, o atual e o presidente subsequente. O mandato da presidência vai de 1º de dezembro de um ano até 30 de novembro do ano seguinte. Atualmente, a troika é formada por Brasil (2024); África do Sul (2025); e Estados Unidos da América (2026).

Os países do G20 são distribuídos em cinco grupos rotativos e cada grupo possui um turno para assumir a presidência anual. Todavia, não há um padrão sequencial entre os grupos. Em 2023, a presidência foi do grupo 2 – Índia; em 2024, do grupo 3 – Brasil[5]; em 2025, do grupo 2 novamente – África do Sul. Interessante notar que a União Europeia, que embora seja o "vigésimo membro", não exerce a presidência rotativa do agrupamento. Critério semelhante deverá ser adotado ao caso da União Africana, que se incorporou ao G20 em 2023 (Lyrio e Pontes, 2024). Ao país que assume a presidência do G20 compete: estabelecer um secretariado para a gestão; definir os temas prioritários a serem discutidos nas trilhas de Finanças e de Sherpas; e organizar as reuniões técnicas, as conferências ministeriais e a Cúpula do G20 – reunião dos chefes de Estado e de governo (Powell, 2007).

Tabela 1 – Grupos para presidência rotativa do G20

Grupo Um (2001, 2006, etc.): Austrália; Canadá; Arábia Saudita; Estados Unidos
Grupo Dois (2002, 2007, etc.): Índia; Rússia; África do Sul; Turquia
Grupo Três (2003, 2008, etc.): Argentina; Brasil; México
Grupo Quatro (2004, 2009, etc.): França; Alemanha; Itália; Reino Unido
Grupo Cinco (2005, 2010, etc.): China; Indonésia; Japão; Coreia do Sul

Fonte: POWELL. J. Study Group G20. 2007. Annex E, The group of twenty: a history. Disponível em: <https://g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.

Grupos oficiais de engajamento do G20

Os 13 Grupos de Engajamento do G20 são compostos por participantes não governamentais de países-membros, que contribuem com subsídios para

5 O Brasil liderou o G20 em 2008 e em 2024.

as decisões políticas a partir das capacidades de pesquisa, conhecimento empírico e experiência em movimentos e associações sociais, que travam debates e buscam subsidiar decisões políticas do G20. Assim, os grupos de engajamento têm o papel fundamental de oferecer uma estrutura sólida para canalizar demandas e aspirações das sociedades, direcionadas aos tomadores de decisão, exercendo influência nas deliberações do agrupamento.

Tabela 2 – Grupos de engajamento do G20

1. Comunidade empresarial (B20)
2. Trabalho (L20)
3. Ciência (S20)
4. Mulheres (W20)
5. Jovens (Y20)
6. Sociedade civil (C20),
7. Urbano (U20)
8. Parlamento (P20)
9. Instituições Superiores de Auditoria e controle (SAI20)
10. Oceanos (O20)
11. Inovação, empreendedorismo, colaboração (Startup20)
12. Cortes Superiores e Cortes Constitucionais (J20)
13. *Think Tanks* (T20)

Fonte: Site oficial do G20: <https://g20.org/engagement-groups-2/>.

Think20 ou T20

As demandas crescentes por informações a serem usadas na formulação de políticas públicas estimulam o desenvolvimento de organizações independentes de pesquisa, conhecidas como *think tanks*. Assim, *think tanks* são instituições que conectam o conhecimento acadêmico/científico e as políticas públicas. Para isso, desenvolvem pesquisas aplicadas aos problemas da sociedade, produzem análises conjunturais e geram recomendações baseadas em evidências. A finalidade do trabalho de um *think tank* é contribuir para o debate público e melhorar a qualidade das decisões tomadas tanto na esfera pública, como na esfera privada (McGann e Weaver, 2017). Para alcançar efetividade nesse

processo, Schmidt e Mello (2021) consideram que esforços de boa gestão são importantes para realizar pesquisas teórico-metodologicamente consistentes e promover o diálogo com os decisores. No entanto, dirigentes dessas instituições com frequência não estabelecem a gestão como prioridade tendo em vista sua natureza predominantemente acadêmica ou governamental (Struyk, 2006, *apud* Schmidt e Mello, 2021).

McGann (2020) define *think tank* como organização para análise de políticas públicas a partir de pesquisas que geram recomendações sobre questões nacionais e internacionais a serem utilizadas por formuladores de políticas ou outros atores da sociedade nos processos decisórios. Os *think tanks* são estruturados em órgãos permanentes e podem ser independentes ou vinculados a outras instituições. Operam como ponte entre as comunidades acadêmica e de formulação de políticas e entre Estados e sociedade civil no serviço do interesse público. Traduzem a pesquisa aplicada e básica para linguagem compreensível, confiável e acessível para os formuladores de políticas públicas e para o público. Podem desempenhar muitas funções com grande variação no que se refere ao escopo do trabalho e à extensão em que o realizam. Em um mercado global de ideias, os *think tanks* precisam desenvolver parcerias nacionais, regionais e globais enquanto criam plataformas inovadoras para entregar seus produtos e serviços a um público cada vez maior de cidadãos, tomadores de decisão, e empresas ao redor do mundo. Algumas instituições brasileiras estão entre os melhores *think tanks* no *Global Go To Think Tank Index Report*, da Universidade da Pensilvania – EUA: Fundação Getúlio Vargas (FGV); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI); e Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) (McGann, 2021).

O Think20 ou T20, iniciado em 2012 durante a presidência mexicana, reúne *think tanks* e instituições acadêmicas e de pesquisa do G20 e países convidados pela presidência rotativa e difere de outros grupos de engajamento por não fazer a defesa de uma temática específica, mas contribuir para uma série de temas da agenda internacional. Possui como objetivo produzir, debater, consolidar e apresentar ideias, derivadas de pesquisas baseadas em evidências, sobre questões atuais e emergentes.

Tabela 3 – Edições Think20 ou T20

2025		https://t20southafrica.org/about/
2024		https://www.t20brasil.org/en/about
2023		https://t20ind.org/
2022		https://www.t20indonesia.org/
2021		https://www.t20italy.org/
2020		https://www.t20saudiarabia.org.sa/en/Pages/default.aspx
2019		https://t20japan.org/
2018		https://t20argentina.org/
2017	**T20 GERMANY**	https://www.g20.utoronto.ca/t20/2017-20_Solutions_for-the_G20.pdf
2016	**T20 CHINA**	https://www.g20.utoronto.ca/t20/2016-T20-Recommendations.html
2015		https://www.g20.utoronto.ca/t20/2015-t20-brochure.pdf
2014	**T20 AUSTRALIA**	https://www.g20.utoronto.ca/t20/2014-think20_papers_2014.pdf
2013	**T20 RUSSIA**	https://www.g20.utoronto.ca/t20/index.html
2012	**T20 MEXICO**	https://onthinktanks.org/t20-hub/t20-mexico-2012/

Fonte: elaborado pelos autores.

O T20 adotou diferentes formatos nos últimos 11 anos, com número cada vez maior de participantes. Seguindo a perspectiva do G20 de flexibilidade e sem estrutura fixa, o grupo de engajamento organiza-se com liderança rotativa de *think tanks* nacionais do país que exerce a presidência do G20 e conta com Forças-Tarefa temáticas.

Ao longo do período de um ano são organizados três principais eventos: a Inception Conference, seguida da Midterm Conference e, por fim, o T20 Summit. Eventos paralelos e que aprofundam discussões específicas também são incentivados. Os trabalhos são direcionados para a produção de *Communiqué* que, em geral, é publicado e distribuído no final do ano de trabalho. Em esforço colaborativo, *think tanks* e instituições acadêmicas e de pesquisa são

convidados a contribuir para o T20, seja integrando Forças-Tarefa, participando em conferências e reuniões do grupo, organizando eventos paralelos ou elaborando *policy briefs* (notas de políticas). Incorporado a partir de 2017, os *policy briefs* constituem os principais documentos que fundamentam a elaboração das recomendações das Forças-Tarefa.

T20 Brasil

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), por meio de Acordo de Cooperação Técnica, formaram o Comitê Organizador do T20 Brasil, em 2024. A nota conceitual[6] elaborada pelas três instituições é o documento referência para o desenvolvimento dos processos coordenados pelo Comitê Organizador do T20 Brasil e estabeleceu como princípios a inclusão, a representatividade e a eficácia. Para alcançar maior impacto nos processos do G20, a liderança brasileira do T20 Brasil buscou maior engajamento, fomentando as redes colaborativas no esforço de reduzir a sub-representação histórica dos *think tanks* latino-americanos e africanos. Para a consecução desse propósito foi realizado um levantamento de *think tanks* junto aos postos do Ministério das Relações Exteriores naqueles países e foram encaminhados convites para sua participação nos processos do T20 Brasil.

Para reunir as recomendações a serem divulgadas no *Communiqué*[7], o Comitê Organizador, desde 2017, realiza uma ampla seleção com chamada pública para que *think tanks* dos países do G20 e países convidados pela presidência rotativa submetam *policy briefs*. Seguindo os princípios propostos, o T20 Brasil considerou gênero e raça como questões transversais e todos os trabalhos selecionados contaram ao menos com a participação de uma mulher em coautoria. Os autores deveriam ainda pertencer a diferentes instituições de diferentes países. A nota conceitual foi apresentada à comunidade do T20 na Inception Conference, em março de 2024.

O Comitê Organizador convidou 12 líderes para coordenarem os esforços de seis Forças-Tarefa temáticas aderentes aos temas prioritários da Presidência do Brasil no G20 (inclusão social e luta contra a fome, transição energética e

6 Nota Conceitual T20 Brasil disponível em: <https://www.t20brasil.org/en/about>.

7 *Communiqué* é o documento final com as recomendações do Comitê Organizador e das Forças-Tarefa a ser entregue aos líderes das trilhas de finanças e sherpas coma finalidade de influenciar as decisões dos líderes do G20. Disponível em: <https://t20brasil.org/en/communique>.

desenvolvimento sustentável, governança das instituições globais), sendo uma instituição brasileira e uma instituição estrangeira para cada Força-Tarefa. Na busca pela representatividade e diversidade, 10 desses *Lead Co-Chairs* foram do Sul Global e 8 mulheres autodeclaradas.

As seis Forças-Tarefa temáticas desenvolveram discussões substantivas e, por meio de trabalho colaborativo, selecionaram 375 *policy briefs* que fundamentaram a minuta dos documentos finais com vistas a informar e influenciar orientações, recomendações e declarações finais do G20. Nesse processo participaram 182 instituições de todo o mundo, sendo 72 instituições brasileiras.

Tabela 4 – Forças-Tarefa T20 Brasil

TF02 - ação climática sustentável e transição energética justa e inclusiva;
TF03 - reforma da estrutura financeira internacional;
TF04 - comércio e investimento para o desenvolvimento sustentável e inclusivo;
TF05 - transformação digital inclusiva; e
TF06 - reforçar o multilateralismo e a governança global.

Fonte: T20 Brasil, disponível em: <https://www.t20brasil.org/>.

O documento final com as recomendações, em geral, é entregue no T20 Summit, o último evento do ano, mas o T20 Brasil inovou com a entrega do Communiqué aos líderes das trilhas de Finanças e Sherpas do G20 na Midterm Conference, realizada em julho de 2024. A ação não somente buscou atender as demandas por parte dos líderes do G20 de maior tempo para avaliação das recomendações como também dar maior efetividade às propostas, o que de fato ocorreu. Apareceram nas Declarações Ministeriais e no *Communiqué* dos Ministros de Finanças e Presidentes de Banco Central recomendações, ou mesmo referências às contribuições do T20, sobre as seguintes temáticas: fortalecimento de cooperação multilateral para a Aliança Global contra fome e pobreza, contribuição relevante para trabalhos futuros no Grupo de Trabalho sobre Economia Digital, além de subsídios para os Grupos de Trabalho sobre Saúde e Iniciativa Global sobre Bioeconomia na perspectiva de discutir o acesso desigual à saúde global e a cooperação global em vacinação, medicações e suprimentos estratégicos de saúde em países em desenvolvimento.

Outra inciativa inédita presente no T20 Brasil foi impulsionar a comunidade do T20 a refletir sobre o processo de implementação das ações recomendadas. Sair do âmbito da formulação para o espaço da implementação foi também

uma das demandas dos gestores do G20, uma vez que, em geral, recebem recomendações sem diretrizes para que se transformem em ações. Considerando que os países que compõem o G20 possuem realidades sociais e econômicas distintas, as ações para que políticas públicas se tornem efetivas precisam ser consideradas no contexto da formulação. Questões sobre como implementar as recomendações estiveram na fala dos representantes dos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores do Brasil e das instituições sociais do G20 no recebimento do *Communiqué* durante a Midterm Conference.

Assim, ultrapassando os limites conceituais e de esfera de atuação, o T20 Brasil empenhou-se no exercício sobre a estratégia de implementação das recomendações. No T20 Summit, realizado em novembro de 2024, os *think tanks* discutiram como implementar as recomendações propostas. Um passo adiante no sentido da participação com influência real nos processos decisórios. Quando formuladores se dispõem a pensar processos de implementação, melhoram suas capacidades de proposição com maiores chances de efetividade das ações. Nessa perspectiva, a comunidade do T20 foi convidada a elaborar mapas de implementação para as recomendações constantes no *Communiqué* e identificaram instrumentos para transformar ideias em ações, entre eles: capacitação dos agentes; transferência de tecnologia; plataformas para compartilhamento de conhecimento; ação colaborativa; engajamento local. Nas palavras do Embaixador Maurício Lyrio, líder da trilha de Sherpa do G20 Brasil, em discurso proferido no T20 Summit em novembro de 2024: "It is a great pleasure to [...] witness firsthand that T20 has become not only a forum for policy dialogue but also a catalyst for real and transformative action".

Processos e atividades técnicas do Comitê Organizador

O gerenciamento de processos e atividades técnicas T20 Brasil fundamentou-se na Nota Conceitual do Comitê Organizador, que estabelece as diretrizes para a organização do grupo de engajamento no exercício da liderança brasileira. Quarenta e um profissionais foram ativamente engajados no trabalho técnico do T20 Brasil: coordenação-geral, equipe técnica e de pesquisa. Os fluxos de trabalho foram estabelecidos e as demandas para o gerenciamento das atividades foram elencadas em convergência para a elaboração das recomendações e o engajamento entre os demais grupos sociais do G20. Assim, o processo do T20 reconhece a fundamental importância das contribuições de pesquisadores em todo o mundo que se envolvem em

discussões ao elaborar e submeter *policy briefs*, documentos fundamentais que subsidiam a consolidação da agenda do G20.

Os três principais eventos a serem realizados durante o ano – a Inception Conference, seguida pela Midterm Conference e finalizando com o T20 Summit – direcionam as atividades técnicas do T20. A própria dinâmica dos eventos orienta o fluxo de trabalho que será detalhado nas próximas seções. Eventos paralelos são realizados em torno dos eventos principais e exigem procedimentos específicos, como a submissão de proposta a ser avaliada e autorizada pelas lideranças da Forças-Tarefa temáticas. Após a aprovação, o proponente está autorizado a utilizar a logomarca do T20 e o evento é inserido no calendário oficial.

Inception Conference

A Inception Conference teve como objetivo apresentar as Notas Conceituais das Forças-Tarefa, promover o engajamento entre membros de Forças-Tarefa, Conselhos Nacional e Internacional do T20 Brasil e outros grupos sociais do G20 a partir de uma perspectiva colaborativa, além de apresentar as diretrizes da Nota Conceitual do T20. No quadro abaixo estão descritos os principais processos dessa atividade que incluem a fase preliminar de seleção de *abstracts* para submissão de *policy briefs*. O cronograma dessa fase, estabelecido pelo T20 Brasil, foi de 1º de dezembro de 2023 a 5 de fevereiro de 2024. Foram recepcionados 914 *abstracts*. A Inception Conference do T20 Brasil foi realizada de 4 a 6 de março de 2024, na modalidade à distância.

Quadro descritivo – Principais processos Inception Conference

Evento	**INCEPTION**[8]
Objetivo	Apresentar as Notas Conceituais das Forças-Tarefa; promover o engajamento entre membros de FTs, Conselhos e outros grupos sociais do G20 a partir de uma perspectiva colaborativa.
Atividades preparatórias	• Disponibilizar o site do T20; • Criar identidade visual para o T20 Brasil; • Criar e monitorar grupos em redes sociais; • Identificar instituições de pesquisa e *think tanks* para se envolverem nas atividades do T20; • Desenvolver um cronograma para receber a nota conceitual das Forças-Tarefa; e *abstracts* • Estabelecer critérios de avaliação para *abstracts* • Estabelecer diretrizes para autores (formatação de *abstracts* e política de responsabilidade ética editorial) • Chamada para *abstracts* • Divulgar prazos para receber e avaliar *abstracts* • Criar formulário para o envoi de *abstracts* • Anunciar *abstracts* aprovados • Comunicar os resultados da avaliação dos *abstracts*; • Realizar interlocução com líderes de Forças-Tarefa durante o período de avaliação de *abstracts* • Criar modelos para padronizar informações sobre o processo de avaliação de *abstracts*; • Criar planilhas para monitorar o recebimento de *abstracts* • Preparar diretrizes para autores (formatação de *abstracts*, política de responsabilidade ética editorial)
Logística do evento	• Enviar convites para líderes de Forças-Tarefa, conselhos e instituições; • Definir o programa e a estrutura do evento (presencial, híbrido ou remoto); • Reservar do local (se realizado na forma presencial) e demais serviços e equipamentos técnicos; • Realizar parcerias.
Realização do evento	• Comitê Organizador do T20.

8 Disponível em: <https://www.t20brasil.org/en/events/1/inception-conference>. Acesso em: 30 jan. 2025.

Reuniões	• Realizar reuniões de monitoramento do Comitê Organizador • Realizar reunião de integração dos líderes da Força-Tarefa: apresentação da nota conceitual do T20, diretrizes para a elaboração da nota conceitual das Forças-terefas
Observa-se que ter um sistema de organização de conferências acadêmicas que ofereça ferramentas para submissão de artigos, com revisão e edição, pode facilitar o processo.	

Fonte: elaborado pelos autores a partir de observações durante participação na equipe técnica do T20 Brasil.

Publicações T20

O T20 Brasil contou com a produção de três publicações: Policy Briefs; Comentários e *Communiqué*. As publicações priorizam a transparência e a integridade na produção científica e seguem as diretrizes éticas estabelecidas pelo Committee on Publication Ethics (COPE) e o Publishing Ethics Resource Kit (PERK/Elsevier), que ajudam a identificar plágio, práticas antiéticas, fraudes e outras preocupações éticas; e adotam o padrão Creative Commons (CC BY NC).

Policy Briefs[9]

Think tanks e instituições de pesquisa foram convidadas a produzir *policy briefs* relacionados aos 36 subtópicos organizados nas 6 temáticas das Forças-Tarefa. Os temas foram selecionados a partir das sugestões recebidas de mais de 100 *think tanks* e instituições acadêmicas e de pesquisa nacionais e estrangeiros que expressaram o interesse em se envolver com o processo e as atividades do T20 Brasil.

A seleção dos *policy briefs* envolveu uma fase preliminar e eliminatória para seleção de *abstracts*. Os autores de *abstracts* aprovados foram convocados para submeterem os *policy briefs* à avaliação das Forças-Tarefa. O período de seleção dos *policy briefs* para o T20 Brasil foi até 1º de abril de 2024, com resultado divulgado em 26 de abril e seguiu o seguinte fluxo de trabalho:

9 Disponível em: <https://t20brasil.org/en/info/4/t20-brasil-selected-abstracts>. Acesso em: 30 jan. 2025.

Quadro descritivo – Principais processos Policy Briefs

ABSTRACTS	POLICY BRIEFS
1) Divulgação do período para submissão de *abstracts*; 2) Critérios de formatação dos *abstracts*; 3) Avaliação às cegas; 4) Cronograma para submissão, avaliação e divulgação dos resultados;	1) Notificação dos autores com *abstracts* aprovados; 2) Cronograma para submissão, avaliação e divulgação dos resultados; 3) Recebimento dos policy briefs com resumos aprovados; 4) Orientações para avaliadores; 5) Encaminhamento dos policy briefs para avaliação; 6) Avaliação conforme critérios estabelecidos; 7) Sessão de Trabalho; 8) Divulgação dos policy briefs aprovados.
914 submissões	**359 policy briefs aprovados e publicados**

Fonte: elaborado pelos autores a partir de observações durante participação na equipe técnica do T20 Brasil.

Esse fluxo de trabalho envolveu os seguintes instrumentos gerenciais: 1) planilhas eletrônicas para verificar os critérios especificados para a submissão de *abstracts*/*policy briefs*; 2) números aleatórios para identificar os *abstracts* recebidos para avaliação às cegas; e 3) formulários e planilhas eletrônicas para padronizar o processo de avaliação segundo os critérios estabelecidos para a seleção. O cronograma estabelecido foi de 1º de dezembro de 2023 a 31 de maio de 2024, incluindo fase de ajustes solicitados pelos avaliadores aos aprovados. Durante esse período, foram realizadas sessões de trabalho com membros das Forças-Tarefa para esclarecer procedimentos e fornecer orientação para as atividades a serem realizadas na Midterm Conference.

A publicação dos *policy briefs* no site do T20 Brasil, além de exigir o trabalho de uma equipe técnica especializada em processo editorial para revisão e formatação final, também demandou o esforço de garantir a conformidade com direitos autorais e de terceiros. Seguindo os entendimentos das assessorias jurídicas das instituições do Comitê Organizador, foi disponibilizado um formulário eletrônico para que os autores com *policy briefs* aprovados manifestassem seu comprometimento com os princípios éticos editoriais, em cumprimento à legislação brasileira. A partir de agosto de 2024, os *policy briefs* aprovados com Declarações de Responsabilidade assinadas pelos autores foram publicados no site do T20 Brasil. Em novembro esse processo foi totalmente concluído com os 359 *policy briefs* disponibilizados.

Uma vez concluído o processo de seleção e aprovação dos *policy briefs*, a fase seguinte envolveu a elaboração de recomendações com base nos textos

recebidos. As lideranças das Forças-Tarefa consolidaram os dados dos *policy briefs* e apresentaram 5 recomendações representativas para cada temática. O Comitê Organizador do T20 Brasil, por meio de sua equipe técnica e de pesquisa, realizou um esforço de análise para elaborar 10 recomendações sobre temas transversais que sintetizassem as propostas das Forças-Tarefa. Por fim, o Comunicado foi produzido incorporando as contribuições do Comitê Organizador, com 10 recomendações transversais, e dos líderes das Forças--Tarefa, com 5 recomendações prioritárias de cada Força-Tarefa.

Midterm Conference

A Midterm Conference foi realizada nos dias 1º, 2 e 3 de julho de 2024, na modalidade presencial, com entrega formal do *Communiqué* aos líderes das trilhas de finanças e sherpa do G20.

Quadro descritivo – Principais processos Midterm

Evento	**MIDTERM CONFERENCE**[10]
Objetivo	Apresentar os *policy briefs*; promover o engajamento entre *think tanks*, instituições acadêmicas e líderes das áreas Sherpa e Financeira do G20; disseminar do conhecimento produzido pelas Forças-Tarefa; entregar o Comunicado aos líderes do G20.
Atividades Preparatórias	• Criar formulário para envio de *policy briefs* • Comunicar os resultados da avaliação dos *policy briefs*; • Publicar os prazos para recebimento e avaliação dos *policy briefs;* • Promover a interlocução com os líderes das Forças-Tarefa durante o período de avaliação dos *policy briefs* • Criar modelos para a padronização das informações referentes ao processo de avaliação dos *policy briefs*; • Criar planilhas para acompanhar o recebimento dos *policy briefs* • Criar formulário para Declaração de Responsabilidade
Logística do Evento	• Enviar convites para líderes de Forças-Tarefa, Conselhos; instituições acadêmicas e de pesquisa; autores; grupos de engajamento • Definir o programa e a estrutura do evento (presencial, híbrido ou remoto); • Reservar o local e providenciar serviços técnicos especializados; • Realizar parcerias; • Estabelecer critérios para concessão de vistos de cortesia (se acordado com a autoridade competente)

10 Disponível em: <https://t20brasil.org/en/events/2/midterm-conference>.

Realização do Evento	• Comitê Organizador do T20;
Reuniões	• Realizar reuniões de acompanhamento do Comitê Organizador • Realizar reuniões de acompanhamento com líderes da Forças-Tarefa

Fonte: elaborado pelos autores a partir de observações durante participação na equipe técnica do T20 Brasil.

Comentários[11] *e Mapas de Implementação*

À luz da entrega antecipada do Comunicado do T20 Brasil durante a Midterm Conference, o Comitê Organizador do T20 Brasil propôs aos membros das Forças-Tarefa e dos Conselhos Consultivos a elaboração de Comentários e Mapas de Implementação seguindo um fluxo de trabalho similar ao da seleção de *policy briefs*. O exercício consistiu em desenvolver comentários e mapas de implementação sobre as 10 recomendações transversais ou sobre as 5 recomendações de cada Força-Tarefa. Dessa vez, sem avaliação, mas com revisão por pares. Os documentos foram apresentados no T20 Brasil Summit, com publicação digital no site do T20 Brasil seguindo os procedimentos editoriais anteriores. Foram elaborados 12 comentários avaliando viabilidade e eficácia das recomendações de políticas apresentadas pelo T20 Brasil e projetados 14 roteiros de implementação detalhando possíveis estratégias para a execução dessas recomendações.

Ao fazer isso, o T20 Brasil vislumbrou aprimorar as discussões em torno da implementação das recomendações de políticas, tornando-as mais robustas e tangíveis, aumentando assim as chances de adoção e execução pelos países do G20. O processo de implementação é sobre fazer as coisas acontecerem. No T20 Brasil, *think tanks* avaliaram contextos e questões sobre as recomendações propostas no *Communiqué*. Esse exercício teve como objetivo aprofundar o debate sobre as ideias para viabilizar a sua integração ao setor público por meio de diretrizes elaboradas por formuladores de políticas e partes interessadas.

O T20 Brasil propôs assim aprimorar a discussão sobre como converter recomendações em ações transformadoras. A implementação é a fase subsequente à formulação, uma parte dinâmica do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação, avaliação, ajuste). Ao ser observada inclusive por formuladores de políticas cria oportunidades para a elaboração de propostas mais exequíveis. Em geral, os eventos do T20 Brasil se concentram em recomendações de políticas; a proposta do T20 Brasil foi de dar um passo adiante para considerar

11 Disponíveis em: <https://t20brasil.org/en/commentaries>.

a viabilidade, os potenciais obstáculos e os instrumentos para traduzir ideias em ações tangíveis. Existem várias metodologias para implementação. Nesse exercício, a abordagem sugerida foi a metodologia 5W2H[12], que ajuda a definir ações com base em "o quê", "quem", "onde", "quando", "por que", "como" e "quanto". Este método, usado pelos setores público e privado, garante uma execução eficaz dentro do ciclo PDCA[13].

Summit

Na T20 Brasil Midterm Conference foi realizada a primeira atividade de discussão e foi compartilhado um modelo para orientar a transformação de recomendações em ação, destacando a importância da *advocacy* e da implementação. O esforço continuou no T20 Brasil Summit, realizado nos dias 11 e 12 de novembro de 2024, que adotou um formato participativo com seções plenárias e salas de trabalho para as Forças-Tarefa discutirem sobre processos de implementação das recomendações. Essa estrutura de evento foi avaliada por dois analistas de relações internacionais da FUNAG seguindo um roteiro estruturado para a coleta dos dados. Os resultados estão consolidados nas conclusões dos relatórios:

> As seções de todas as Forças-Tarefa foram avaliadas com "muito satisfeito" para os critérios: conteúdo; palestrantes; qualidade; impacto, em uma escala de 1 a 5 onde (1 = Muito Insatisfeito, 5 = Muito Satisfeito).
>
> Nossa avaliação sobre o Summit do T20 Brasil é positiva. O formato mais dinâmico, que possibilitou ampla participação dos inscritos em cada *Breakout Session*, nos pareceu o ponto alto do evento: cada *keynote speaker* e cada *practitioner* teve aproximadamente 5 minutos de fala (aqui achamos que o tempo poderia ter sido um pouco mais extenso, dada a qualidade dos convidados) e o debate era aberto ao público, que passava a apresentar outras perspectivas dos problemas discutidos, recomendações e mesmo formas de implementação por vezes já em execução por instituições presentes e participantes no Summit. Os debates foram de muito bom nível.
>
> Assuntos recorrentes em todos as *Breakout Sessions* foram: desafios

12 5W2H - Acrônimo para as perguntas em inglês "*what*", "*why*", "*who*", "*where*", "*when*", "*how*" e "*how much*", que em português significam "o que", "por que", "quem", "onde", "quando", "como" e "quanto".

13 O Ciclo PDCA é uma ferramenta de qualidade para a tomada de decisões e tem como objetivo garantir o alcance das metas e a eficácia do planejamento. A sigla é formada pelas iniciais das palavras em inglês: P – *Plan*; D – *Do*; C – *Check*; A – *Act*; em português: planejar; fazer; verificar e agir.

impostos pelo resultado das eleições estadunidenses; inclusão; necessidade de maior participação e voz às mulheres em diversas agendas das Relações Internacionais; necessidade de investimentos; policrises e a necessidade de polirrespostas.

Por fim, importante a menção que houve pouca manifestação de *think tanks*, acadêmicos ou pesquisadores de países desenvolvidos.

Quadro descritivo – Principais processos T20 Summit

Evento	**T20 SUMMIT**[14]
Objetivo	Aprofundar a discussão sobre a implementação das recomendações; promover o engajamento entre *think tanks*, instituições acadêmicas e líderes das trilhas Sherpa e Financeira do G20; disseminar o conhecimento produzido pelas Forças-Tarefa.
Atividades Preparatórias	• Desenvolver critérios para submissão de comentários e roteiros de implementação • Promover a interlocução com líderes de Forças-Tarefa durante o período de submissão de cpmentários e mapas de implementação. • Disponibilizar modelos para padronizar comentários e mapas de implementação; • Criar planilhas para monitorar o recebimento de comentários, mapas de implementação e declarações; • Criar formulário para Declaração de Responsabilidade
Logística do Evento	• Enviar convites para líderes de Forças-Tarefa, Conselhos; instituições acadêmicas e de pesquisa; autores; grupos de engajamento • Definir o programa e a estrutura do evento presencial • Reservar o local e providencias serviços técnicos especializados; • Realizar parcerias; • Estabelecer critérios para concessão de vistos de cortesia (se acordado com a autoridade competente)
Realização do Evento	• Comitê Organizador do T20;
Reuniões	• Realizar reuniões de acompanhamento do Comitê Organizador • Realizar reuniões de acompanhamento com líderes da Força-Tarefa
• Formulário de Declaração de Responsabilidade (autores)	

Fonte: elaborado pelos autores a partir de observações durante participação na equipe técnica do T20 Brasil.

14 Disponível em: <https://t20brasil.org/en/events/3/the-t20-summit>. Acesso em: 30 jan. 2025.

Tabela 5 – Conferências e eventos paralelos do T20 Brasil

121 instituições foram representadas durante a T20 Brasil Inception Conference, incluindo 75 instituições do Brasil e 27 de outros países.
54 instituições de 18 países estiveram presentes na T20 Brasil Midterm Conference, incluindo 28 instituições do Brasil e 26 de outros países.
115 instituições de 27 países confirmaram presença no T20 Brasil Summit no Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro.
Além das principais conferências que são marcos do processo do T20, 57 solicitações de eventos paralelos foram enviadas e aceitas pelo T20 Brasil até setembro de 2024.

Conclusões, desafios e oportunidades: T20 Brasil 2024

Um dos maiores desafios enfrentados pelo T20 Brasil 2024 foi garantir financiamento suficiente para o desenvolvimento das atividades. Os esforços empenhados para a captação de recursos não logram êxito e o montante arrecadado ficou aquém das expectativas. Com um orçamento limitado, o T20 Brasil conduziu as atividades para trabalho de secretaria e gerenciamento com o apoio das equipes das instituições que formaram o Comitê Organizador (IPEA, CEBRI e FUNAG). A falta de recursos restringiu o escopo das oportunidades de engajamento para os participantes, em especial na realização de eventos presenciais.

Ficou evidente que a organização do T20 requer uma estrutura de recursos – de pessoal e material – suficiente não somente para a realização dos três principais eventos em nível internacional, mas também para financiar a participação dos membros do Comitê Organizador nas inúmeras iniciativas que se desenvolvem no entorno do T20. Observa-se que, desde a formação do Comitê Organizador, é importante estabelecer como prioridade a captação de recursos em parcerias com organizações públicas e privadas. Assim, garantir um fluxo constante de recursos adequados para financiar as atividades do T20 contribui para maior previsibilidade e segurança na definição de processos. Assim como é essencial estabelecer um Secretariado para gerenciar todos os aspectos operacionais dos processos do T20. O papel do Comitê Organizador precisa se limitar a supervisionar a governança do T20 e não se envolver em atividades administrativas cotidianas.

Se a captação de recursos constituiu um desafio, apresentar o Comunicado na Midterm Conference do T20 Brasil proporcionou a oportunidade de aprofundar a discussão das recomendações no sentido de elaborar estratégias para implementar as políticas propostas. A proposta inovadora foi acolhida pelos formuladores de políticas públicas com o reconhecimento de que focar

na implementação potencializa a reflexão e abre possibilidades mais amplas para influenciar políticas.

Verificou-se que organizar o T20 é um processo complexo que requer gestão colaborativa, considerando-se o grande número de instituições envolvidas e sua diversidade. O trabalho é desafiador em todos os seus aspectos: de pesquisa; de logística; orçamentário; jurídico; diplomático. Traz consigo a percepção de que o trabalho não termina com a transferência de liderança, mas requer continuidade para manter o engajamento das instituições, especialmente aquelas que participaram do T20 pela primeira vez.

Referências

CANADA. University of Toronto. G20 Information Centre. *G20 Research Group*. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca>. Acesso em: 17 de dez. de 2024.

G20. *Engagement Groups*. Disponível em: <https://g20.org/engagement-groups-2/>. Acesso em: 17 de dez. de 2024.

LOUREIRO, Marcia. G20: Participation of Non-State Actors and Prospects for the Brazilian Presidency. *CEBRI-Journal*, ano 2, n. 8, out./dez. 2023.

LYRIO, Mauricio Carvalho; PONTES, Kassius Diniz da Silva. *O G20*. Brasília: FUNAG, 2024.

McGANN, James G. 2020 Global Go To Think Tank Index Report (2021). *University of Pennsylvania,* 28 jan. 2021. Disponível em: <https://repository.upenn.edu/think_tanks/18>. Acesso em: 17 de dez. de 2024.

McGANN, James G.; WEAVER, R. Kent (eds.). *Think Tanks and Civil Societies:* Catalysts for Ideas and Action. Nova York: Routledge, 2017.

POWELL, James. Study Group G20. Annex E, *The group of twenty:* a history, 2017. Disponível em: <https://g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>. Acesso em: 17 de dez. de 2024.

SCHMIDT. Flávia; MELLO. Janine. Gestão da Pesquisa em Think Tanks: notas sobre a experiência recente da Diest. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 29, jun. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/

stories/PDFs/boletim_analise_politico/214043_BAPI_29_Artigo_2.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.

T20 Brasil. Página inicial, 2024. Disponível em: <https://www.t20brasil.org/en/about>. Acesso em: 30 jan. 2025.

RETORNO, RECESSO OU REINVENÇÃO DA GEOPOLÍTICA?

Monique Sochaczewski[1]

Resumo

É fato que vivemos momento dramático da ordem global liberal criada e liderada pelos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial, em que organizações multilaterais já não têm representatividade de fato, e mal conseguem gerir crises dramáticas como da pandemia de Covid-19 ou das mudanças climáticas. Não há consenso sobre como descrever o panorama corrente, havendo quem a denomine Segunda Guerra Fria, entendendo haver nova bipolaridade entre EUA e China; outros falam em multipolaridade, com vários polos de poder. E há ainda a ideia de multiplexidade, com combinação de grandes potências, potências regionais e atores não estatais em que a influência não se dá pelo poder, mas pela interação. E em que medida a geopolítica, nascida na virada do século XIX para o XX, popular até a Segunda Guerra Mundial, retraída entre esta e os anos 1970, renascida então de maneira mais vaga, volta a figurar como lente válida de análise para entender conflitos? Mais que a geopolítica clássica, focada na interrelação entre interesses territoriais, poder do estado e ambientes geográficos, vale atenção à geopolítica crítica, que atenta mais para o papel do discurso e da ideologia. Essa última é sobretudo importante para tentar entender os casos correntes do papel da Rússia na invasão à Ucrânia e do Irã em ter o Hamas como *proxy* no Oriente Médio. Frente a tantas incertezas, sugere-se aqui maior atenção à complexidade russa a partir do Brasil, talvez seguindo os moldes do que já vem sendo feito sobre os estudos de China no país. Ademais, ressalta-se a importância da atenção ao cenário possível de que a guerra corrente em Gaza e o papel do Irã por trás dela possam levar a retração de fato dos EUA no Oriente Médio e os impactos que isso pode ter para países do Golfo, Bahrain em particular. E por fim, aproveitar o ensejo da chamada geopolítica popular, em que já vemos podcasts, blogs e perfis de redes sociais fazendo papel importante de debates e trazer essa agenda para as novas iniciativas da FUNAG.

Palavras-chave: Multiplexidade; Geopolítica; Governança global.

1 Doutora em História, Política e Bens Culturais pelo CPDOC/FGV com estágio pós-doutoral pela mesma instituição. Pesquisadora Sênior do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Cofundadora e Pesquisadora-Sênior do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre o Oriente Médio (GEPOM), e Professora Permanente do Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: monique.goldfeld@idp.edu.br

Introdução

Antes mesmo da posse do presidente Lula, o Brasil já se via festejado na COP27 em Sharm el-Sheikh, no Egito. O primeiro ano de seu terceiro mandato, em 2023, se deu com inúmeras e importantes viagens internacionais, bem como a hospedagem de evento de relevo como a Cúpula da Amazônia. O ano de 2024 teve como foco os muitos debates presidindo e sediando a reunião do G20, e com os preparativos para sediar a Cúpula do Clima, a COP30, em Belém. Com o protagonismo no G20 e na COP30 o Brasil levará suas pautas para o mundo e pode buscar se consolidar de fato como uma potência verde.

Mas que mundo é esse a que volta o Brasil? Certamente um mundo mais quente, desesperado com as mudanças climáticas que já atingem a todos, mas que, infelizmente, ainda não encara o principal tema para se achar solução acordada. Ainda temos que lidar com os efeitos da pandemia de Covid-19; testemunham-se guerras com capacidades de escalada global, além dos claros impactos em energia e segurança alimentar; observa-se a mudança do eixo econômico em grande medida para Ásia; e se tornam preocupantes os efeitos da Inteligência Artificial na política e na sociedade, em especial em ano de tantas importantes eleições mundo afora. A maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial segue precisando cada vez mais de atenção e de recursos. Mais do que nunca, precisamos que cooperação e multilateralismo funcionem, mas não da forma como este último foi estabelecido nos anos 1940, em um modelo que está próximo do esgotamento e não dá conta dos problemas da terceira década do século XXI.

É seguro falar, portanto, que a Ordem Internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial, liderada pelos Estados Unidos, está em transição e essa é a principal razão da disfuncionalidade corrente. Por vezes denominada "Ordem Internacional Liberal", ou "Ordem Hegemônica Liberal", calcou-se na economia capitalista, na ONU, e na democracia liberal, que fez parecer que o Ocidente tinha vencido a batalha das ideias e das práticas. Em certa medida essa estrutura permitiu sete décadas sem guerras entre as grandes potências, e as instituições de Bretton Woods, a saber, o FMI (para coordenar as finanças internacionais); o Banco Mundial (para oferecer empréstimos abaixo das taxas de mercado aos países em desenvolvimento); e o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e sua sucessora, a Organização Mundial do Comércio (para promover o comércio) tiveram um papel importante. Como Graham Allison (2017, p. 49) frisa, porém, tanto no FMI como no Banco Mundial,

"um – e apenas um – país tem poder de veto sobre quaisquer mudanças na forma de controle das instituições: os Estados Unidos".

O Secretário-Geral da ONU, António Guterres, enfatizou em seu discurso na abertura da 78ª sessão da Assembleia Geral justamente a incapacidade global atual de enfrentar conjuntamente os muitos desafios colocados, em especial depois da pandemia de Covid-19. Lembrou que o Conselho de Segurança da ONU e o sistema Bretton Woods refletem a realidade de 1945, quando muitos países eram colônias ainda. Em sua fala, o político e diplomata português disse que não só passou da hora de renovar as instituições – tendo agora em vista as realidades do século XXI e a atenção às questões de equidade, solidariedade e universalidade – como que a alternativa a não fazer a reforma não é o *statu quo*, mas mais fragmentação. Vaticinou: "Reforma ou Ruptura[2].

Como interpretar as razões desse panorama, que para muitos é de falta de governança, disfuncionalidade, caos, fragmentação e incerteza? Da bipolaridade da Guerra Fria para a unipolaridade do pós-Guerra Fria, e atualmente, em fase de multipolaridade e, por consequência, de instabilidade e desordem global, como entende Yuval Noah Harari?[3] Ocorre de fato uma destruição da ordem anterior sem apresentação de alternativa para seu lugar, como pontua o historiador israelense e compactua o cientista político Ian Bremmer, mas dando outra denominação? Ou, na realidade, as análises clássicas calcadas nas ideias de polaridade e centradas em poder material e econômico não dão mais conta de uma análise válida para a ordem global, como vem pontuando Amitav Acharya?

Há poucas certezas, como a das mudanças climáticas correntes, e muitos pontos de interrogação para interpretar o mundo neste início de 2024. Há os que estão desesperados com o pulular de tantas crises e, ao mesmo tempo, temerosos pelo claro fracasso da liderança dos EUA e pela falta de efetividade da ONU. Há, porém, quem esteja mais otimista, embora com cautela, acreditando que o multilateralismo na realidade se reinventa, atendendo melhor às demandas dos não ocidentais. Tentaremos, pois, trazer várias lentes possíveis de interpretação sobre a atual situação da ordem global e algumas questões para pensarmos os desafios geopolíticos correntes e encerramos com algumas sugestões de pontos de atenção para o Ministério das Relações Exteriores brasileiro.

2 UN Secretary-General Address General Debate, 78th Session. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cJ_P43W8Iog>. Acesso em: 30 jan. 2025.

3 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UzOJiqN_DpM>. Acesso em: 30 jan. 2025.

Bipolaridade, multipolaridade ou multiplexidade?

A tal Ordem Internacional liderada pelos Estados Unidos desde o fim da Segunda Guerra Mundial está em transformação e há poucas dúvidas sobre isso. As dúvidas e debates se dão, porém, em como melhor definir tal ordem, e se em seu lugar ascende nova bipolaridade, multipolaridade ou multiplexidade, e como se pode interpretar a competição entre Estados Unidos e China.

Bipolaridade e a retórica da Guerra Fria: esse debate em grande medida se baseia em lentes neorrealistas, enfatizando a alta política, a grande estratégia e considerações de equilíbrio de poder no sistema internacional, questões econômicas ou domésticas se colocam como menos relevantes. Realistas levam em consideração concepções absolutas de soberania e entendimento dos territórios dos Estados-nação como fixos.

Para o historiador escocês Niall Ferguson, já estamos em uma Segunda Guerra Fria desde 2018. Ele entende essa data como início por conta da escalada nos desentendimentos do governo dos Estados Unidos com a marca chinesa de celulares e equipamentos de telecomunicações Huawei. Para Ferguson, mesmo que EUA não usem o termo "Guerra Fria", ela acontece mais rapidamente do que a primeira, e a China é a clara adversária e maior desafio estratégico. Diferentemente da União Soviética (URSS), a China se mostra como a maior ameaça por razões econômicas e tecnológicas. Em sua avaliação, trata-se de guerra global em que os EUA deveriam ser capazes de conter a China em todos os lugares, em especial protegendo de espionagem industrial as suas tecnologias, contendo semicondutores para a China e focando em inovação[4]. Ferguson entende que haverá enfrentamento crescente entre EUA e China em diversos cenários. O governo Biden, lhe parece, porém, mais preocupado com inimigos internos do que externos, e o país dividido se mostra ruim até porque "esse não é um problema que a China tenha". Ferguson vai além e diz que ter um inimigo externo poderia ser bom justamente para unir internamente os EUA. Acredita haver cenário desfavorável da China atual com crescimento demográfico problemático, economia menos potente e questão de legitimidade que podem justamente levar o país a uma ação do porte da tomada de Taiwan.

Seth Schindler e um grupo de dezessete coautores também usam o termo Segunda Guerra Fria, mas com análise diferente. Para eles, a partir da abordagem da Geopolítica Crítica Econômica, e levando em conta a

4 Cold War II: Niall Ferguson on the emerging conflict with China – Uncommon Knowledge. *Hoover Institution*, 24 mar. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KDLTUMIR4jg>. Acesso em: 30 jan. 2025.

historiografia recente sobre a Guerra Fria, o que as duas Guerras Frias têm em comum é a centralidade do desafio à ordem internacional liderada pelos EUA. A partir de novas reavaliações sobre o papel da China na própria primeira Guerra Fria, ressaltam que o Partido Comunista Chinês chegou ao poder em 1949 calcado em projeto de largo alcance de fazer a China rica e poderosa, através de desenvolvimento industrial, influência externa limitada sobre assuntos internos chineses e buscando ser reconhecida como líder em assuntos mundiais (Schindler *et al.*, 2023, p. 6). A seu ver, Mao Zedong passou a achar maior ameaça à China um cerco da URSS do que o imperialismo dos EUA, e isso estava por trás da abertura com Kissinger nos anos 1970.

De clamor por papel de liderança do "Terceiro Mundo", que envolvia apoio revolucionário, a China passou a buscar cooperação internacional. Os EUA entendiam que a China também se conformava à ordem internacional liberal que eles cunharam e lideravam e, por isso, não questionaram abertamente questões de direitos humanos ou sua entrada na OMC em 2001. Para esses pesquisadores, a data da virada não é 2018, como sugere Ferguson, mas 2008, ano da crise econômica. A China passou a ver então os EUA como parceiro não confiável, e entendia a crise como seu declínio irreversível (Schindler *et al.*, 2023). A crise de 2008 precipitou o colapso de acomodação que existia entre Pequim e Washington desde os anos 1970. Ambas as potências, com autoimagem de excepcionais, passam a ter líderes que crescentemente focam em projetos restauradores que aludem a passados imaginados a fim de atenuar o descontentamento que se espalhava nas suas respectivas sociedades. Na China, Xi Jinping chegava ao poder em 2012 e levava adiante projeto de reestabelecimento do Partido Comunista Chinês (PCC) no centro da economia e da sociedade em nome de um "rejuvenescimento nacional". O objetivo era fazer a China mais forte e rica, subordinando o capital privado ao "partido--estado". Propagava um "sonho chinês" ressaltando passado de conquistas do PCC e indicava passos lógicos futuros rumo a um destino civilizacional chinês, indicando continuidade e complementaridade das eras de Mao e Deng (Schindler *et al.*, 2023 p. 9-10). O *status* de grande potência chinesa não se reconcilia, assim, com um domínio inquestionável dos EUA. Ficava claro que tanto China como EUA se viam impregnados da ideia de que a política externa de ambos estava presa em competição de soma zero e ganhava força um choque de projetos restauradores. As narrativas são voltadas para audiências domésticas e identificam um ao outro como principal ameaça à prosperidade e ao poder. Nos EUA ganhava força um projeto restaurador fora do *establishment* político inicialmente. Era o "Make America Great Again" (MAGA) de Donald Trump. Apesar da estridência de Trump, na realidade, a visão da China como

o verdadeiro desafio é um caso raro de consenso bipartidário. Trump começou uma guerra comercial, fez pressão contra empresas de tecnologia chinesas, em especial aquelas próximas ao PCC, e passou a criticar o multilateralismo como responsável por dragar a economia do país. Para Trump, a ênfase era nos EUA como campeão da economia global mais do que como garantidor da ordem internacional que estabelecera (Schindler *et al.*, 2023, p. 10). Biden manteve muitas das políticas de Trump e buscou enquadrar a disputa como "democracia contra autoritarismo". O democrata se diferencia do republicano, porém, ao buscar aliados internacionais, como o G7, ou se comprometer com a defesa da segurança da Europa frente à invasão russa à Ucrânia em 2022.

Há uma literatura que questiona a noção de polaridade, indicando que ela não leva muito em consideração fatores que são essenciais para a ordem global como ideias, normas, lideranças ou padrões de interação. E ressalta que *multipolaridade* remete ao sistema de equilíbrio de poder europeu que foi gerido por grandes potências, envolvendo instituições multilaterais. Multipolaridade levaria em conta, assim, distribuição material relativamente igual de poder de capacidades, com três ou mais potências.

Amitav Acharya, Antoni Esteveraordeal e Louis W. Goodman (2023) entendem que a ordem global deveria ser denominada de *multiplex*. A partir da análise de mais de trinta e três mil tratados e acordos internacionais assinados de 1945 a 2017, foram avaliadas tanto cooperação internacional como mudança no poder global, algo que até então era feito principalmente por meio da mensuração de comércio, investimentos e projeção de poder militar. A *multiplexidade* vê a interdependência global como de natureza crescentemente multiassunto; entende a liderança da ordem global como multidimensional e por problema específico mais do que abrangente; vê a governança global como caracterizada por geometria variável de atores, incluindo dimensões tanto regionais como globais (Acharya *et al.*, 2023, p. 2344).

Multiplexidade é mais ampla que multipolaridade e leva em consideração padrão de interação dinâmica entre nações grandes ou pequenas, mas também fatores ideacionais e normativos. A ordem multiplex, mais que o domínio global dos EUA, tem a combinação de grandes potências, potências regionais e atores não estatais, com crescente papel do Sul Global; mais que capitalismo de mercado ou democracia liberal, envolve também comunitarismo, ideias radicais e civilizacionais que competem e coexistem; mais do que interdependência econômica, centrada nos EUA e no Ocidente em torno do comércio e fluxos de investimentos, conta com variedade de outros atores e formas de interdependência, criando padrão de interdependência global mais amplo em que custos de fracasso são maiores (Acharya *et al.*, 2023, p. 2342-2343).

Em um mundo multiplex, a influência é alcançada não através do poder, mas pela capacidade de interação da nação. Multiplexidade descreve um mundo mais descentralizado, diversificado e multidimensional. Há clara mudança econômica, declínio de confiança na liderança dos EUA na cooperação global e, assim, redução da proeminência da liderança norte-americana no sistema de governança global e emergência de novas formas de cooperação global e regional em que nações do Sul Global têm papel crescentemente competitivo.

Emergência, notoriedade, declínio e renascimento da Geopolítica

Por um tempo, ganhou força a ideia de que a Guerra Fria teria levado ao fim da história e da geografia. Grassava no Ocidente a crença de que no pós-Guerra Fria era de interesse comum a manutenção do sistema global. A geopolítica da Guerra Fria seria substituída então por uma Geoeconomia, um termo usado para enfatizar a interseção da economia internacional, estratégia e geopolítica. Nesse novo mundo, política comercial, investimento direto estrangeiro, comércio de *commodities* e sanções internacionais, eram mais úteis do que forças militares e dissuasores nucleares (Dodds, 2019, p. 47).

O otimismo inicial acabou, porém. O 11 de setembro, a invasão ao Iraque em 2003 e a "Guerra ao Terror"; a crise econômica de 2008, a "Primavera Árabe" e a mudança de regime na Líbia em 2011; e a crescente desigualdade na Europa e nos EUA estariam por trás de mudanças no panorama internacional. Por volta do ano de 2014, voltou-se a falar globalmente em "retorno da Geopolítica" crua, informada pelo poder militar e pelos nacionalismos. A Rússia reemergia, a China ascendia e junto com Irã e Coreia do Norte, em especial, desafiavam a Ordem Internacional Ocidental. Reacendiam-se conflitos territoriais de longa data. Crescia também a perda de confiança nas qualidades do estado da democracia liberal e se percebia o fim dos dividendos da Guerra Fria. Líderes populistas, ideológicos, revolucionários e pensadores antidemocráticos, em especial, consideram geopolítica uma proposição atrativa. Testemunha-se a volta do nativismo, do populismo, do protecionismo e do isolacionismo (Rice e Zagard, 2018).

Mas o que é geopolítica? Leonel Itaussu Almeida Mello (1999, p. 74) define geopolítica como "ramo autônomo da Ciência Política que tem por objeto de estudo as relações e as mútuas interações entre o Estado e a geografia". Klaus Dodds (2019, p. 5) lembra que há uma Geopolítica Clássica, mais amplamente praticada e que foca na interrelação entre interesses territoriais e no poder do Estado e ambientes geográficos que influenciam as escolhas

políticas dos líderes. E que há a Geopolítica Crítica, que foca mais no papel do discurso e da ideológica, em que o geográfico é visto como mais fluido e sujeito a interpretação. Ela foca em como as interações entre humano e físico produzem a geopolítica. A convergência de ambas se dá na concordância de que o geográfico importa, mas o que os separa é onde e porque o geográfico importa.

O termo "geopolítica" foi cunhado em 1899 pelo professor sueco de Ciência Política, Rudolf Kjellén. Foi usado como abordagem mais realista da política internacional com ênfase no papel do território e dos recursos em formatar as condições dos Estados. Na virada do século XIX para o XX, houve introdução da geopolítica científica no meio acadêmico e governamental ocidental. Para Klaus Dodds, três fatores contribuíram para fazer da geopolítica um objeto distinto: 1) nacionalismo econômico e protecionismo comercial durante a ascensão de Estados europeus que não iam bem com a natureza crescentemente interconectada da economia global; 2) potências imperiais buscavam agressivamente novos territórios na África e Ásia; 3) crescimento de universidades e estabelecimento da Geografia como disciplina.

No pós-Primeira Guerra Mundial, geógrafos e militares na Europa se engajaram com ideias geopolíticas e as relacionaram com debates mais amplos sobre colonialismo, regeneração nacional e missão imperial (Dodds, p. 22). Houve associação com nazismo e planos de domínio global, fazendo com que houvesse "culpa por associação", em especial ao se pensar na figura do general-geógrafo Karl Haushofer. O professor de Yale, Nicholas Spykman (1893-1943), estabeleceu ideias que foram usadas na estratégia de segurança dos EUA no pós-guerra (Mello, 1999, p. 128). Após a Segunda Guerra Mundial, porém, emigrados alemães para os EUA teriam ajudado a popularizar ideia de que geopolítica era parceira do crime nazista e o termo ficou fora de circulação entre 1945 e 1970. Henry Kissinger (1923-2023) é visto como o responsável pelo renascimento da ótica geopolítica em meados dos anos 1970. Ele fazia uso difuso e vago do termo, porém, de qualquer forma, fez a geopolítica ser novamente popular nos EUA e renovou interesse acadêmico. Zbigniew Brzezinski (1928-2017), conselheiro de segurança internacional de Jimmy Carter e que esteve por trás da decisão de financiar e apoiar a resistência à ocupação soviética no Afeganistão a partir de 1979, baseava-se em crença geopolítica de que a expansão deveria ser contida mesmo que isso indicasse que os EUA e seus aliados regionais, como o Paquistão, apoiassem *proxies* para resistir às forças soviéticas (Dodds, 2019, p. 32).

Nos anos 1980, geopolítica mais uma vez passou a ser sinônimo de rivalidade entre grandes potências e sinalizou a importância de os EUA perseguirem

seus próprios interesses nacionais em um mundo de caráter anárquico. Na década de 1990, testemunhou-se primeiras resistências ou ressentimentos contra elites em reuniões da OMC e do G8 em Colônia, Gênova e Londres, com críticas à globalização. A crise de 2008 acelerou o questionamento por dentro, com o movimento *Occupy* e os movimentos antiglobalização e antiausteridade. Gerou-se ressentimento em relação às elites que não anteciparam ou geriram mal a crise de 2008 e este é, em grande medida, o pano de fundo da ascensão do populismo contemporâneo.

Cerca de uma década depois, não parece ser coincidência que a ordem internacional pós-liberal coincida com a crise entre democracias liberais no Ocidente. Muitos líderes políticos, através do espectro político, emergiram para capitalizar o sentimento de insatisfação ou raiva (Dodds, 2019, p. 57). Por outro lado, cresce a teia de interdependência e coexistência que muda relações internacionais e geografias globais. Países têm de se adaptar a mais temas e fluxos que possuem habilidade de transcender fronteiras internas e soberanias, como mudanças climáticas, direitos humanos, tráfico de drogas e risco de aniquilação nuclear.

No caso do Brasil, mantiveram-se os estudos sob a ótica da geopolítica clássica. Tal fato é interessante e, para Dodds (2019, p. 43), deve-se em grande medida ao fato de ter havido relações próximas de brasileiros com militares alemães e italianos, embora o autor não contextualize essas interações. Oficiais brasileiros continuaram a ensinar e a publicar no campo da geopolítica mesmo com o fim da Segunda Guerra Mundial. "Em continente dominado por regimes militares por boa parte da Guerra Fria, a geopolítica floresceu sem muitas preocupações sobre suas conexões com o nazismo e políticas associadas a expansionismo espacial e domínios". De fato, a rápida procura sobre cursos e publicações das escolas militares de alto nível, como a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), indicam foco nos "pressupostos clássicos da geopolítica", embora atentos às questões contemporâneas e ao olhar brasileiro.

Pode-se falar que ocorre então um "retorno da geopolítica", tendo atores políticos menos preocupados com regras, valores liberais, apoio a instituições e cooperação. A tal "geoeconomia" se vê posta de lado com o retorno de uma agenda de protecionismo econômico em muitos países centrais, dos EUA a China e Rússia, com hostilidade a acordos de livre comércio, volta de políticas industriais de segurança nacional, como no caso dos semicondutores. A ordem internacional se torna pós-liberal e a arquitetura geopolítica se mostra muito dinâmica e desigual. Ideias de soberania e fronteiras voltam a ser centrais e crescem guerras civis, conflitos e mais pressões para acomodar refugiados, solicitantes de refúgio, e migrantes.

Para o cientista político estadunidense Ian Bremmer (2013), ocorre na realidade um Recesso Geopolítico, ou G-Zero. Pela primeira vez em sete décadas, não há liderança global de fato. Os EUA se veem às voltas com o combate partidário e uma dívida federal impagável. Enquanto isso, o G7 mal se mantém de pé. As organizações internacionais não mais refletem a verdadeira balança do poder político e econômico do mundo. Há, como Fareed Zakaria afirma, aqueles que alardeiam a "ascensão do resto", mas Bremmer ainda não os vê com capacidade de liderar o esforço cooperativo necessário para enfrentar os muitos desafios transnacionais que demandam respostas multinacionais. "Se não o Ocidente, o restante ou as instituições que os reúnem, quem liderará? A resposta, por enquanto, é: ninguém – nem o outrora dominante G7, nem o ainda pouco operante G20. Ingressamos na era do G-Zero". Vivemos, em sua opinião, portanto, um mundo em tumultuada transição, um interregno, "especialmente vulnerável a crises que surgem de repente e de direções inesperadas", sobretudo sem capacidade de manter a paz.

A invasão russa à Ucrânia e o 7 de outubro

A invasão russa à Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022 e o ataque terrorista do Hamas contra o território sul de Israel em 7 de outubro de 2023 servem de pano de fundo para reflexão sobre a importância da geopolítica no tempo presente. Com a ordem global liberal ocidental pós-1991, e devido a sua transição política interna, no caso da Rússia, e ao contexto crescente de sanções sobre o Irã, entende-se em parte que estes dois países sentissem-se pouco à vontade após o fim da Guerra Fria. Os passos que Rússia e Irã deram – seja se envolvendo diretamente no caso do primeiro e indiretamente no caso do segundo – geraram escalada no conflito na forma de guerras que ainda se desenrolam. O *timing* de ambas as guerras se dá justamente por ausência de liderança política efetiva global, embora o poderio militar norte-americano seja ainda invencível da maneira tradicional. Esse panorama atual de guerras se deu com escala gradual e nunca de maneira direta, mas o objetivo da Rússia parece de novamente ser global player, e do Irã e se reconhecido como *hegemon* o Oriente Médio.

A invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022 se deu oito anos depois do Kremlin ter ocupado a Crimeia e de ter atuado ativamente em diversos locais como a Chechênia (1999-2003), Geórgia (2008) e Síria (desde 2015). Essas atuações deixam claro o desejo russo do *status* de grande potência, capaz de

formatar normas e regras não só na sua imensa vizinhança, mas no mundo todo. A "ascensão" russa não se deu, portanto, no vácuo.

Com o fim da URSS, "[o] urso machucado foi lamber suas feridas e recompor suas forças" (Mello, 1999, p. 220). Três tradições geopolíticas se apresentaram à Rússia, então. Para a primeira, o país é parte da Europa e deve abraçar modelos europeus e desenvolvimento social e econômico. Para outra, trata-se de território distinto euroasiático, com forma particular de Estado e sociedade. Por fim, há aquela que diz que a Rússia é uma ponte entre a Europa e a Ásia. Durante a década de 1990, pareceu que a Rússia e o Ocidente tinham abordagens comuns, sobretudo para resolver conflitos intrincados. O fracasso na resolução da guerra da Chechênia de 1994 a 1996 – sua internacionalização não resolveu o conflito e gerou sentimento de humilhação russa frente aos rebeldes e ao Ocidente – e nas divergências sobre Sérvia e Kosovo estariam por trás de uma crescente contestação russa das normas liberais pós-Guerra Fria (Lewis, 2023).

Vladimir Putin, líder da Rússia desde 1999, prioriza a importância da soberania e o *status* de grande potência russa, controlando sua vizinhança próxima. Permaneceu assim o interesse em povos de fala russa e buscou a restauração da sua esfera de influência. Debate-se o peso do texto *The Foundations of Geopolitics: The Geopolitical Future of Russia,* do filósofo político russo Alexander Dugin, sobre essa mudança de paradigma. O pensamento russo em segurança internacional moveu-se em direção diferente do da ONU, tanto por questões domésticas, quanto internacionais (com as chamadas "Revoluções coloridas" em 2003-2004 e a resolução 1973, em 2011) e, crescentemente, a violação de normas passou a ser, em grande medida, expressão de uma identidade nacional russa e de resistência. As contradições entre normas liberais e práticas liberais da guerra "ao terror", liderada pelos EUA, aumentaram a acusação de hipocrisia (Lewis, 2023, p. 658).

A percepção da Rússia de Putin parece ser que seguir as normas do jogo se torna incompatível com seus interesses nacionais vitais. Cria-se então um modelo russo de gestão de conflito em que o "laboratório sírio" tem papel importantíssimo. Iniciado em setembro de 2015, tratou-se da primeira intervenção longe da vizinhança imediata desde a Guerra Fria. A Rússia procurou ser coformatadora de normas globais contra ideias de democratização e mudança de regime, promovendo estabilidade do regime Assad e não interferência, atuando em um mix de violência e negociações. Propõe-se ainda nova abordagem de *peacebuilding* com o processo de Astana, envolvendo Rússia, Irã e Turquia, sendo este uma espécie de "novo multilateralismo", com uma mudança para longe da coalizão diplomática liderada pelo Ocidente,

para constelação flexível de potências regionais não ocidentais na vizinhança imediata do conflito. Pode se entender que esse tipo de ação teria estabilizado o conflito e feito o Ocidente ter que negociar com a Rússia para tê-la como interlocutora-chave com a Síria.

Ganhou força, então, uma nova competição geopolítica, na qual a Rússia explora formas para desenvolver mecanismos sustentáveis e acessíveis para proteger e avançar seus interesses no mundo. Tem autoimagem de ser único fator de restrição em um mundo em caos crescente, no qual acredita que ordem é mais importante que justiça, que Estado é mais relevante que sociedade civil, e que autoridade é mais crucial que representação. Nada de mulheres ou sociedade civil nas negociações. Em outras palavras, a Rússia não leva em conta princípios democráticos de representação, mas simplesmente política de poder (Lewis, 2023).

O Irã e o 7 de outubro de 2023

Na manhã do *shabat* e festa de *Simchat Torá* de 7 de outubro de 2023, cerca de três mil terroristas do grupo Hamas invadiram por terra, água e ar, o território sul de Israel e assassinaram com extrema violência, e com projeção em inúmeras redes sociais, cerca de 1.200 pessoas – judeus israelenses, palestinos israelenses, tailandeses, brasileiros e cidadãos ou concidadãos de mais de trinta nações – em *kibutzim*, cidades, e uma festa *rave*. Levaram ainda como reféns para a Faixa de Gaza cerca de 240 pessoas, entre civis, militares e trabalhadores estrangeiros. Para Israel, foi um fracasso da inteligência, uma vergonha em termos militares e um fiasco da atual gestão. O governo israelense reagiu ao 7 de outubro atacando, inicialmente por ar e depois por terra, a Faixa de Gaza, em uma guerra que continua a se desenrolar há mais de um ano. Mais de cem reféns ainda estão sob poder do Hamas. Acredita-se que mais de quarenta mil civis palestinos – sobretudo mulheres e crianças – morreram, bem como cerca de duas centenas de soldados israelenses, enquanto a liderança militar que resta do Hamas ainda se mantém escondida em túneis[5]. Israel perdeu a pouca simpatia internacional e solidariedade que teve nos dias iniciais. Judeus do mundo todo se sentem ameaçados pela confusão entre antissionismo e antissemitismo, enquanto os EUA se veem implicados em um conflito que pode escalar a qualquer momento.

Há muitas formas de ler a ação do Hamas e, aqui, acho importante contextualizá-la como parte de um projeto iraniano mais amplo em desafio à

5 Ver: <https://www.al-monitor.com/originals/2024/11/israelis-fear-hostages-qatar-says-gaza-mediation-hold>. Acesso em: 29 nov. 2024.

ordem internacional liberal e aos EUA, em particular como parte da engrenagem que o governo iraniano denomina de "Eixo da Resistência". O ex-agente da CIA, com experiência de mais de vinte anos no Oriente Médio, Robert Baer (2008), é fonte útil por indicar, há mais de uma década, o desenvolvimento de táticas e o pensamento estratégico do regime iraniano. Em sua avaliação, desde 1979, o Irã está em guerra com os EUA, embora nunca declarada e claramente ignorada por Washington. Para além da crise dos reféns em Teerã, houve papel do Irã nos bombardeios à embaixada dos EUA em abril de 1983, e ao quartel dos fuzileiros navais em outubro do mesmo ano. As Guardas Revolucionárias, criadas por Khomeini em 1979, ganharam experiência interna, tornando-se "um Estado dentro do Estado", além de experiência externa, na guerra Irã-Iraque e, mais tarde, no Líbano. Mais para frente, a Força Al Quds se tornou seu braço de inteligência e ambas atuam na região. Os iranianos aprenderam com os erros, adaptaram táticas e estratégias e são, sobretudo, pacientes, transformando-se – e demandando reconhecimento como tal – *hegemon* do Oriente Médio. Desenvolveram tendência de usar armas não sofisticadas para causar danos pesados e criaram uma rede regional baseada em sigilo, lealdade extrema, religiosidade e coragem: "morrem, mas não se entregam" (Baer, 2008).

Uma ordem sunita fundamentada nos interesses dos EUA no Oriente Médio – sobretudo na Arábia Saudita e no Paquistão – encontra-se em declínio, segundo essa visão, e o Irã, percebendo não poder vencer os EUA de maneira militar convencional, busca fazer a presença dessa potência no Oriente Médio (ou Ásia Ocidental, como o Irã prefere denominar a região) insustentável. Segundo a estratégia de Teerã, os EUA deveriam lutar ou se acomodar, uma vez que alianças, sanções e ameaças não funcionaram até agora e nem devem funcionar no futuro próximo[6]. A presença dos EUA no Afeganistão e no Iraque, dois países fronteiriços do Irã, geraram temor e ampliação do engajamento com a região, em especial depois dos EUA invadirem o Iraque, facilitando ao Irã o acesso ao país. Por oito anos, o Irã falhou em derrotar o Iraque em guerra, mas em dois meses de 2003 os EUA lhes deram o que nunca haviam conseguido. Como lembra Baer (2008), foi a primeira vez na história que a Mesopotâmia foi cedida à potência hostil sem lutar de verdade e a primeira vez que xiitas governaram um país árabe desde os fatímidas no Egito no século XII.

Para o Irã, os árabes perderam quatro guerras para Israel. Saddam Hussein perdeu todas as guerras que lutou. Assim, o nacionalismo árabe

6 Ver: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/08/16/iran-strategy-trump-biden-failure/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

teria fracassado, dando espaço para o "arco iraniano", isto é, um país que passou de revolucionário a pragmático, calculista, e que quer vencer a ordem sunita. Um ator habilidoso no jogo das nações, que explora vácuos políticos, apela para pobres e despossuídos, com narrativa de guerra de defesa contra a ocupação e o colonialismo. Ou como frisa Suzanne Maloney (2024), país que "vê oportunidade no caos".

O caso libanês foi o primeiro ensaio – e se tornou o modelo para demais ações do Irã — com o *Hizballah* fazendo uso de guerra de guerrilha contra exército treinado nos moldes ocidentais, no caso o israelense. Aproveitaram a experiência de guerrilha urbana gerada na guerra civil e aprimoram. A OLP passou, forçosamente, o manto da resistência palestina para o Irã. Os enviados pelo regime dos aiatolás juntaram o ressentimento e a raiva, a pobreza e a exclusão de palestinos e xiitas no Líbano, e reforçaram a imagem de que israelenses são, assim como os franceses eram, colonizadores. A retirada de Israel do sul do Líbano em 2000 foi interpretada pelo *Hizballah* como derrota e gerou sua perda de credibilidade de dissuasão e da habilidade de intimidar. Em 2006, o Irã e seus aliados também se consideraram vitoriosos e entenderam que Israel poderia ser derrotado em guerra de atrito. Nos conflitos com Israel, o Hizballah procurou gerar reação extremada daquele país, levando a derramamento de sangue libanês e destruição, facilitando assim o acesso a novos recrutas e o recrudescimento da narrativa de que Israel pretendia reocupar o Líbano. O objetivo do Irã era ter um pé fincado no Líbano, mais do que atuar por si só no país. Teerã adaptou, inovou e testou novas armas no Líbano. Aprendeu que menor é melhor, desenvolveu tecnologia militar própria e garantiu que Hassan Nasrallah se tornasse o líder do "Estado dentro do Estado", que é o Hizballah no Líbano. Há quem diga que a modernização da guerra de guerrilha é um desenvolvimento militar tão importante quanto a primazia da metralhadora na Primeira Guerra Mundial ou do carro de combate na Segunda Guerra Mundial (Baer, 2008, p. 96).

Os iranianos passaram a replicar sua campanha no Líbano pelo Oriente Médio, cultivando diversos grupos (Maloney, 2024). No caso do Iraque, os aiatolás atuaram através de milícias xiitas, ganharam as eleições de 2005 e, com desbaratamento do exército e da polícia secreta, passaram a circular nas cidades sagradas do xiismo, Najaf e Karbala, praticamente anexaram Basra, além de se infiltrarem nos serviços de segurança e nas forças armadas. Se valeram também da destruição de clérigos xiitas moderados como aqueles que achavam que não deveria haver mistura entre religião e política. Souberam gerir o caos e isso se deu no Iraque debilitado por corrupção e guerra civil, demonstrando ainda que imperialismo dos EUA não funciona (Baer, 2008). Passaram a ter

domínio do Iraque sem precisar invadir, mas através de *proxies,* espalhando convicção religiosa e usando novas formas de guerrilha aprendidas no Líbano. Fizeram os EUA se envolverem em uma guerra sem fim no Iraque que drena recursos e os fazem relutantes em entrar em outro conflito no Oriente Médio. E ao fazê-los se envolverem no Iraque, os mantinham distante de seus aliados na Síria, do Hizballah e do Hamas. E mais importante: os EUA atolados no Iraque não atacariam o Irã. Não declararam vitória, porém.

Desde o fim da guerra Irã-Iraque, o Irã passou a querer sequestrar a causa palestina. Tinha dificuldades em acessar o Hamas, mas em 1992 Israel o fez cair nas mãos do Irã ao expulsar mais de quatrocentas lideranças do grupo para o Líbano. O Irã passou a se apresentar como único capaz de ajudar os palestinos a vencerem Israel, com recursos, armas e compartilhando muitas das táticas que aprenderam do Líbano ao Iraque. Entre estas estão o uso de túneis, comunicações seguras, sigilo, se esconder a plena vista, carros-bomba, quebra de códigos do inimigo, uso de explosivos e eletrônicos. Converteram o uso do terrorismo em luta militar tradicional, e hoje o Hamas tem oficialato, forças especiais, armamentos sofisticados e muito do que aprendeu com o Irã, e com o Hizballah, foi visto no "sucesso" do ataque do Hamas à Israel em 7 de outubro. Uma rápida pesquisa nas redes sociais da *PressTV*, a rede internacional iraniana que publica em inglês e se diz "a voz dos sem voz", dá conta do enorme esforço de se descrever a visão de resistência antissionista do Aiatolá Khomeini, mesmo em sua juventude. Os 45 anos da revolução islâmica, celebrados em 2024, têm sido recorrentemente ligados ao fim do governo Pahlevi e da hegemonia ocidental, de apoio aos palestinos e de luta contra Israel.

O Irã é país com grande dependência ainda em relação ao petróleo, tem economia ineficiente, desemprego e uma população extremamente jovem (75% da população tem menos de 25 anos). Mesmo assim, o regime parece ter a autoimagem de país mais estável e poderoso do Oriente Médio, com apetite por hegemonia, crença de que está mais forte para desafiar o domínio dos EUA, e visão de que todas as apostas dos EUA no Oriente Médio foram erradas: Irã. Para o jornalista do *New York Times*, Thomas Friedman, esses funcionariam como "quatro porta-aviões" iranianos, para enfrentar os dois porta-aviões de fato que os EUA enviaram para a região a fim de protegerem seus interesses no início da guerra Israel X Hamas[7]. O "porta-avião" iemenita, em especial, parece ter poder de fazer com que a crise localizada no Oriente Médio novamente volte a ser global, como foi o choque do petróleo em 1973.

7 Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=3L2l3a_6aKA>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Com armamentos fornecidos pelo Irã, ou armamentos rudimentares, fazem ataques a navios no Mar Vermelho que impactam no comércio internacional, aumentando período de viagens e gasto de frete e de combustível, além de diminuírem arrecadação do Egito.

Considerações finais e recomendações

Como pontuam os praticantes da Geopolítica Crítica, há múltiplas histórias, culturas e tradições geopolíticas. Nos interessa notar, a partir do Brasil, porém, que mesmo aqueles que dizem lutar no panorama internacional contra a ordem global liderada pelo Ocidente, apesar da retórica, não estão necessariamente atuando de maneira a levar em consideração de fato ações que podem ser entendidas como imperialistas, ou se importam com o impacto sobre mulheres e crianças ou populações nativas, que no geral são as principais vítimas dos conflitos mundo afora, de todos os lados.

É digno de nota que Rússia e Irã contam com importantes agendas antiestadunidenses que atraem esquerdas e críticos em geral da hegemonia dos EUA e sua clara hipocrisia em relação às agendas de defesa da democracia, dos direitos humanos e do multilateralismo. A Rússia no novo milênio, depois de hiato dos anos 1990, e o Irã desde sua revolução em 1979, são atores que querem modificar profundamente a ordem liberal pós-1945, podendo talvez ser entendidos como "Estados revisionistas". Não se deve perder de vista, porém, o quanto os projetos russo e iraniano são também eivados de imperialismo, xenofobia, preconceito, misoginia e com articulações mesmo em nossa região mais próxima. Nas eleições presidenciais brasileiras de 2022, muito se falou de apoio que ativistas da esquerda brasileira buscaram justamente nos EUA sob liderança de Joe Biden[8], que, de imediato, reconheceu e parabenizou Lula pela eleição. É fato que instituições brasileiras se mostraram fortes e resilientes, mas sempre pairarão dúvidas sobre como poderia ter se dado a transição no Brasil caso Donald Trump governasse ainda os EUA.

A perda de poder dos EUA e sua disfuncionalidade parecem visíveis ao não serem capazes de fazer cessar as guerras correntes. A questão a partir do Brasil é como se manter/projetar relevante internacionalmente frente a ainda gigante polarização interna do país, a ainda tímida economia e, apesar de críticas decoloniais e anti-imperialistas na academia e em redes sociais, há

8 Ver: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/06/governo-biden-teria-atuado-para-defender-processo-eleitoral-brasileiro-diz-financial-times.ghtml>, <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/diretor-da-cia-pediu-a-governo-bolsonaro-para-nao-interferir-nas-eleicoes-dizem-fontes/>, <https://www.dw.com/pt-br/defesa-dos-eua-pede-respeito-%C3%A0-democracia-no-brasil/a-62606085>. Acesso em: 30 jan. 2025.

pouco conhecimento que de fato temos e compartilhamos entre nós sobre a história e a atualidade política, econômica, militar e diplomática de regiões não ocidentais e de lentes analíticas feministas, subalternas, não brancas. Isso sem mais uma vez lembrar a falta de diversidade ainda existente nos quadros do próprio Itamaraty e o fato de que o MRE brasileiro nunca teve uma chanceler mulher.

Tendo em vista estas questões, eis minhas recomendações:

1. O mundo a que volta Lula e seu assessor de assuntos internacionais, Celso Amorim, é muito diferente dos dois mandatos iniciais. Vladimir Putin e Sergei Lavrov, o presidente e o chanceler da Rússia, respectivamente, são dos poucos que ainda se mantém nos cargos desde então. A Rússia de então ajudava a formar os BRICS e ainda não parecia ter dado guinada em que a violação das normas se torna expressão de identidade nacional e resistência. O posicionamento do Brasil a respeito desse país claramente revisionista da Ordem Internacional gera debates e ansiedades. Se por um lado já há número expressivo de sinólogos brasileiros com ampla vivência na China e domínio de seu idioma, e importantes instituições como CEBC, IBRACH, Observa China, para além do Núcleo Ásia do CEBRI, fortemente calcado em China, parece haver, ainda, menos conhecimento acadêmico, militar e diplomático sobre a Rússia do que o necessário. A invasão à Ucrânia em 2022 deixou isso bem claro pela pouca densidade dos debates públicos que se desenrolaram desde então. Para o historiador Heitor Loreiro, a Rússia é, e sempre foi, uma grande potência e a exceção foi a Rússia ter ficado fora do jogo nos anos 1990, fazendo pouco sentido o mundo ficar assustado com o ativismo de Putin. Apesar de narrativa decolonial e interesse no mundo além-Ocidente, aparentemente Itamaraty, governo e academia compraram discurso do fim da História de que a Rússia foi derrotada na Guerra Fria, havendo assim poucos especialistas capazes de nos ajudar a melhor nos municiarmos para entender melhor aquele país. O MRE poderia liderar iniciativa de estimular mais estudos e congregar os independentes e consistentes já existentes.
2. O mundo a que volta Lula ainda tem o mesmo aiatolá Khamenei com as rédeas do poder no Irã. "Parte clérigo, parte mediador, parte comandante militar, e parte chefe da polícia" (Baer, 2008, p. 126), ele é o único poder executivo no Irã e o seguidor de Khomeini mais habilidoso em termos políticos, sabendo controlar as Guardas Revolucionárias e a polícia secreta. Se em passagem anterior o Brasil

atuou com a Turquia sobre o projeto nuclear iraniano, hoje fica claro que apesar da retórica de ainda almejá-lo, o Irã se consolidou como potência regional através de forma não convencional de guerra, ou seja, através de guerra assimétrica e de *proxies*. Foi assim no Líbano de onde vieram tantos imigrantes para o Brasil; foi assim no Iraque, onde empresas brasileiras tanto atuaram nos anos 1970 e 1980; e é assim na parte da Palestina governada pelo Hamas desde 2006, a faixa de Gaza, de onde o governo brasileiro conseguiu retirar seus nacionais com tanta dificuldade depois do 7 de outubro. O Irã apela crescentemente para famintos e insatisfeitos e lança mão de mensagem anticolonial que parece infalível, embora um olhar mais atento indique que exista, na realidade, um projeto de poder próprio entendido inclusive por alguns como imperial. Se de fato vencerem os EUA pelo cansaço e as tropas norte-americanas se retirarem do Golfo, o primeiro país a cair nas mãos do Irã provavelmente será o Bahrein, por ter 70% da sua população xiita, ter forças armadas mais cerimoniais que eficientes, e por ter feito parte da Pérsia no passado (a família Al Khalifa teria se associado com Grã-Bretanha para governá-lo). Trata-se de ilha sem petróleo, mas que o Irã percebe como parte integrante de seu território, talvez comparável à Taiwan para China. Seria interessante pensar cenários desse tipo caso a guerra em Gaza se estenda a ponto de adentrar o mandato de Donald Trump a iniciar-se em 2025 e ele eventualmente decidir retirar-se do Oriente Médio.

3. Condolleeza Rice e Amy Zagart (2018) falam que entre os riscos políticos para além de mudança climática e riscos econômicos principais, as atenções devem se voltar justamente para as questões geopolíticas. Guerras interestatais, mudanças de grandes potências, sanções econômicas multilaterais e intervenções aparecem como principais preocupações. O mais importante, porém, é que apesar dos governos serem primordiais, eles não são os únicos a ter importância. Qualquer um com celular ou contas em redes sociais pode criar riscos políticos galvanizando ações de outros cidadãos, consumidores, grupos organizados e políticos profissionais em níveis locais, estaduais, federais ou internacionais. O risco político e geopolítico está em qualquer lugar: nas casas, nas ruas, na nuvem, em *chat rooms*, em dormitórios ou conselhos. Todos podem contribuir e fazer circular sua própria interpretação de geopolítica popular, como ficou bem claro com os casos ucraniano e do Hamas aqui tratados.

A Internet, e as redes sociais em particular, são também *fronts* de muitas guerras e é em especial fascinante seguir os canais oficiais da China (CGTN), da Rússia (Sputnik) e do Irã (PressTV e IRNA News Agency), mais do que para nos informarmos, mas para entendermos como querem que o mundo ocidental seja visto e como interpretam questões geopolíticas atuais. A sugestão aqui seria de ressaltar esse caráter popular da geopolítica, seja de todos poderem não só se posicionar como também serem alvos de campanhas de informação, ou desinformação, como também como possibilidade de ampliar as discussões a respeito no Brasil. Já há plataformas dignas de nota como o Blog do Paulo Filho, o Boletim Geocorrente, e os podcasts Xadrez Verbal e Petit Journal. O tema poderia se fazer mais presente, porém, em podcasts e outras iniciativas de maior visibilidade que a FUNAG tem criado.

Referências

ACHARYA, Amitav; ESTEVADEORDAL, Antoni; GOODMAN, Louis W. *Multipolar or multiplex?* Interaction capacity, global cooperation, and world order. International Affairs, v. 99, v. 6, 2023, 2339-2365.

ALLISON, Graham. *A caminho da guerra:* Os EUA e a China conseguirão escapar da armadilha de Tucídides? Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

BAER, Robert. *The Devil We Know: Dealing With the New Iranian Superpower*. Nova York: Crown Publish, 2008.

BREMMER, Ian. *O fim das lideranças mundiais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DODDS, Klaus. *Geopolitics*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

LEWIS, David. Contesting liberal peace: Russia's emerging model of conflict management. *International Affairs*, v. 98, n. 2, 2022.

MALONEY, Suzanne. *Iran's Order of Chaos*. Foreign Affairs, maio/jun. 2024. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/iran/irans-order-chaos-suzanne-maloney>. Acesso em: 30 jan. 2025.

MELLO, Leonel; ALMEIDA, Itaussu. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Hucitec, 1999.

NEWMAN, Edward; GËZIM, Visoka. T*he Geopolitics of State Recongnition in a Transitional International Order*. Geopolitics, v. 28, n. 1, p. 364-391, 2023.

RICE, Condoleezza; ZEGART, Amy B. *Political Risk*. Nova York/Boston: Twelve, 2018.

SCHINDLER, Seth *et al*. The Second Cold War: US-China Competition for Centrality in Infrastructure, Digital, Production, and Finance Networks. *Geopolitics*, v. 29, n. 4, 2024, p. 1083-1120. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650045.2023.2253432#abstract>. Acesso em: 30 jan. 2025.

II PRÊMIO MARIA JOSÉ DE CASTRO REBELO MENDES

A ASCENSÃO DO MULTILATERALISMO NA GOVERNANÇA GLOBAL DA INTERNET

Jaqueline Trevisan Pigatto[1]

Resumo

A expansão da Internet e de seu uso indispensável pelas sociedades trouxe benefícios, mas também problemas tanto para as populações quanto para os Estados nacionais. As consequências são geralmente mais visíveis a nível nacional, apesar de a governança da Internet estar atrelada a uma estrutura global. Este artigo busca compreender a evolução dessa governança a partir da década de 2010. A questão central é se é possível conciliar uma Internet universal com os interesses dos Estados nacionais. A questão secundária examina como a possível fragmentação da Internet está relacionada aos sistemas de controle estatal. Utilizando o Institucionalismo Histórico e pesquisa empírica, o estudo investiga o papel de instituições e organizações internacionais diante dos interesses estatais e privados, categorizados em três "modelos". Estados Unidos, União Europeia e China são destacados como atores estatais proeminentes no período, não só pela relevância no sistema internacional, mas também pela produção tecnológica e normatizações distintas sobre o controle estatal da Internet. As instituições analisadas incluem partes do Sistema ONU, como o Fórum de Governança da Internet (IGF) e a recente iniciativa do Pacto Global Digital (GDC), além de outras fora desse sistema, como a Conferência Mundial da Internet (WIC) chinesa. A hipótese do artigo é que, embora a governança da Internet seja predominantemente atrelada ao nível nacional, ela não é absoluta devido aos interesses de empresas transnacionais, regulamentações estatais extraterritoriais e restrições de instituições internacionais alinhadas aos interesses de seus Estados membros. A conclusão confirma que o caso Snowden (2013) marcou um ponto crítico, tornando a governança da Internet mais multilateral. Essas dinâmicas, apesar de buscar controle, não permitem até aqui um domínio completo, evitando o isolamento e a fragmentação da rede.

Palavras-chave: Instituições internacionais; Governança da Internet; Governança global; Cooperação digital.

1 Doutora em Ciências Sociais pela UNESP.

Introdução

A governança global da Internet é um tema em ascensão e relativamente novo nos campos das Ciências Sociais, Relações Internacionais e disciplinas correlatas. Apesar de uma vasta bibliografia ter discutido processos como o desenvolvimento da Internet nos Estados Unidos, o papel de instituições como a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN) e o envolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) em processos como o Fórum de Governança da Internet (IGF), ainda há falta de consenso sobre a configuração dessa governança e sua classificação (DeNardis, 2020; Kleinwächter, 2021).

Na década de 2010, tornou-se evidente que a Internet não é apenas uma questão isolada na sociedade, mas que todas as questões sociais se interligam a ela, introduzindo um componente tecnopolítico crucial. Este artigo demonstra como a Internet se tornou um tema central na alta política nos últimos dez anos, especialmente após o caso Snowden, considerado um ponto de conjuntura crítica. Com base nas revelações de espionagem pelos Estados Unidos, parte-se da premissa de que três "modelos" de governança da Internet coexistem – de Estados Unidos, União Europeia e China – e que também influenciam o sistema internacional através de instituições internacionais.

Compreender a governança da Internet é compreender o seu próprio funcionamento e o determinismo em sua construção que levou à criação e manutenção de certas instituições internacionais. Segundo Epstein, Katzenbach e Musiani (2016), a trajetória da governança da Internet é marcada por *path dependencies* — um conceito que demonstra a continuidade na governança. No entanto, a década de 2010 é vista aqui como um momento de ruptura desse *path dependence*, marcando uma transformação na governança (conjuntura crítica). As características centrais da Internet, presentes desde sua criação na década de 1970 até sua abertura total ao público na década de 1990, como descentralização e composição multissetorial (ou *multistakeholder*), também se aplicam à sua governança. Esta envolve uma pluralidade de atores descentralizados (governos, setor privado, academia, comunidade técnica, e sociedade civil) que formam diversos arranjos, regimes e práticas transnacionais.

O conceito de multissetorialismo é central neste estudo, pois reconhece a importância e a contribuição de todos os setores envolvidos na construção e manutenção da Internet. Como já foi demonstrado por trabalhos como de Hofmann (2016) e Pigatto (2020), não há igualdade entre esses atores, e as dinâmicas de poder variam, com preponderância ora estatal, ora privada. Essa

preponderância depende de uma série de fatores, como recursos de poder, local de atuação e o tema em questão, já que a governança da Internet abrange uma série de temáticas, problemas e contextos diferentes, desde moderação de conteúdo até proteção de dados pessoais e questões de segurança cibernética.

O final da década de 2010 e o início da década de 2020 destacam a urgência da cooperação digital diante de momentos críticos, como a manipulação de processos eleitorais e a pandemia da Covid-19, que são casos emblemáticos de disseminação de desinformação. Embora estejamos observando um período de "retorno estatal" na governança da Internet, nesse mesmo período, há uma dissociação entre o gerenciamento da raiz da Internet e o governo estadunidense, tornando a governança dessa camada lógica (protocolos de acesso a *websites*) mais multissetorial (Cavalli e Scholte, 2021). No entanto, o foco da governança global da Internet se volta para a camada mais próxima do usuário (camada de conteúdo ou socioeconômica), com uma concentração nos serviços digitais e no uso de plataformas, diferente do foco anterior nos recursos críticos da camada lógica da Internet.

Utilizando a metodologia do Institucionalismo Histórico e pesquisa empírica, este estudo examina o papel de instituições e organizações internacionais diante dos interesses estatais e privados, categorizados em três "modelos". Estados Unidos, União Europeia e China destacam-se como atores estatais proeminentes no período analisado, não apenas pela sua relevância no sistema internacional, mas também pela liderança em produção tecnológica e suas normatizações, especialmente em relação às diferentes abordagens sobre o controle estatal da Internet. A hipótese defendida é que, embora uma lógica nacional predomine na governança da Internet, ela não é absoluta devido aos interesses de empresas transnacionais, regulamentações estatais extraterritoriais e restrições impostas por instituições internacionais alinhadas aos interesses dos Estados. Essas dinâmicas, embora busquem certo controle, não permitem uma dominação completa, evitando assim o isolamento e a fragmentação da rede.

Este artigo se estrutura da seguinte maneira: a seção a seguir consiste na metodologia utilizada, trazendo conceitos do Institucionalismo Histórico e contextualizando como as revelações de Edward Snowden iniciam essa nova fase mais multilateral da governança global da Internet. Na sequência, os três modelos de governança proeminentes no sistema internacional são brevemente analisados. Por fim, dois casos recentes são analisados: a proposta da ONU para um Pacto Global Digital, e o NetMundial+10, respectivamente, um de caráter mais multilateral e outro mais multissetorial. As considerações finais

buscam sintetizar o período analisado de dez anos em uma reconfiguração da governança global da Internet, pela perspectiva das Relações Internacionais.

A conjuntura crítica e o institucionalismo histórico para a uma nova fase da governança da Internet

O recorte temporal apresenta dez anos após o evento considerado aqui como de conjuntura crítica: no Ocidente, o caso que marca esse novo cenário são as revelações de Edward Snowden acerca da espionagem estadunidense sobre outros países, e a consequente pressão da comunidade internacional para uma descentralização da Internet. Para o Oriente, além da própria repercussão do caso Snowden como uma "janela" de oportunidade a outros Estados, ocorrem acontecimentos importantes, como em 2012 a chegada de Xi Jinping ao poder na China, e uma nova dinâmica para a Internet que se instala naquele país, marcada por maior censura e forte controle estatal, que logo se expande para países com interesses comuns.

O caso Snowden demonstrou como os Estados Unidos se utilizou de empresas privadas ali sediadas para extração de informações sigilosas, a fim de obter vantagens políticas e econômicas, em nome da segurança nacional. Essa grande crise diplomática despertou a atenção de outros Estados para questões de privacidade, proteção de dados e controles estatal e privado sobre a Internet, desdobrando-se, ao longo dos próximos anos, em ações regulatórias domésticas e de regimes internacionais, portanto, alterando dinâmicas da governança global da Internet.

Partimos então do pressuposto de que a conjuntura crítica do caso Snowden permitiu a coexistência de três modelos de governança, como proposto por Schneier (*apud* Thomson, 2019) e mais desenvolvido por Pigatto, Datysgeld e Silva (2021). Este pressuposto parte de um contexto em que os principais atores estatais do sistema internacional possuem ações (regulações, *lobby*, entre outros) e valores (privacidade, liberdade de expressão) distintos entre si. Isso implica em influências para outros atores do sistema internacional, e para o próprio ecossistema de governança da Internet.

O primeiro modelo é o estadunidense, que prioriza o livre mercado através de suas grandes transnacionais de tecnologia, concentrando dados que se tornam recursos de poder cibernéticos (de não intervenção liberal). Há o europeu, cujas ações iniciadas na década de 2010 pela União Europeia criaram fortes regulações extraterritoriais, afetando as empresas americanas (de intervencionismo regulatório). E ainda o chinês, no qual o intervencionismo

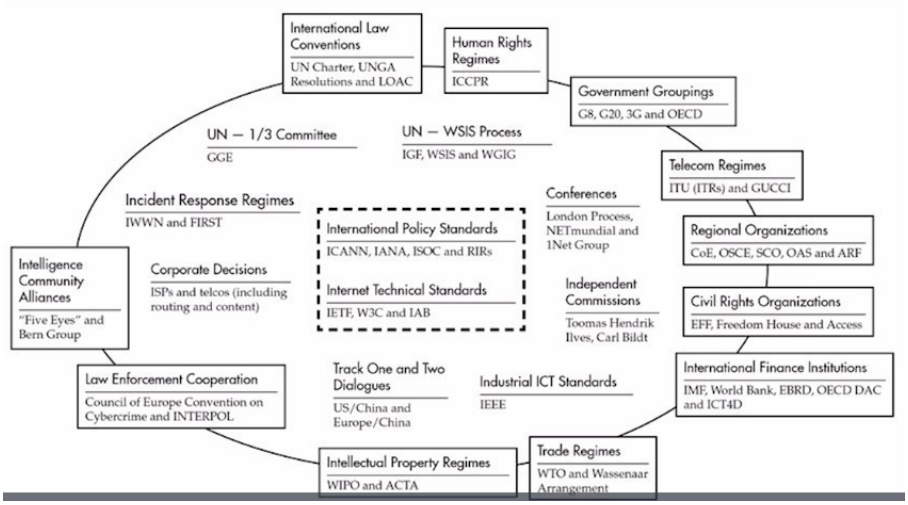
estatal permitiu uma restrição na entrada de empresas estrangeiras, ao mesmo tempo em que nasceram grandes transnacionais do mercado tecnológico para além da camada socioeconômica (de intervencionismo não democrático).

Assumimos, assim, o caráter originário da Internet exportado mundialmente a partir dos Estados Unidos (sem regulações) como o *path dependence* que foi alterado a partir da conjuntura crítica do caso Snowden. Com o aumento da preocupação global sobre privacidade e proteção de dados pessoais, aliado ao crescente entendimento de como esses dados alimentam as plataformas utilizadas mundialmente na geração e disseminação de conteúdos, o caso Snowden permitiu a outros Estados, como China e União Europeia, a questionarem esse modelo de governança estadunidense e proporem alternativas institucionais, que agora coexistem no sistema internacional.

A governança da Internet apresenta uma série de características, tanto empíricas quanto teóricas, que fogem das teorias tradicionais de instituições e atores, principalmente se tratando de regimes internacionais multissetoriais sem o protagonismo estatal. Podemos também atribuir tais novidades a uma crise de expectativas sobre regulações, pois não há padrões anteriores se repetindo, ou não há referências para se criar expectativas. O *path dependence*, ou seja, o padrão historicamente desenvolvido, trata de uma Internet livre de regulações. Entretanto, o mundo enfrenta o impacto cada vez maior da Internet nas sociedades, com atores disseminando assim mais iniciativas e organizações que tentam coordenar e estabelecer políticas relativas ao uso da rede.

Enquanto a ontologia central das Relações Internacionais tem sido o Estado, para a governança da Internet existe uma pluralidade de atores que determinam um caráter transnacional. Além disso, Nye (2011) reconhece um processo de difusão do poder quando falamos em tecnologias de informação e comunicação (TICs). O poder, assim, não está mais concentrado no ator estatal, tendo este que enfrentar uma arena com novos atores, como o setor privado e a sociedade civil. Nye (2014) também entende o ecossistema da governança da Internet como um complexo de regimes, que envolve diferentes atores e instituições de formas diferentes, como resumido na figura a seguir.

Figura 1 – Complexo de regimes para gerenciar atividades cibernéticas globais



Fonte: Nye, 2014, p. 8.

Segundo Nye (2014), os atores que se encontram na borda do círculo têm estruturas de poder independentes e instituições que tratam de temas além dos "cibernéticos", mas que ainda desempenham papéis importantes em temas de governança. O autor coloca, ainda, que há nessas instituições disputas de atores estatais e não estatais que buscam moldar as atividades listadas dentro do círculo. As entidades destacadas ao centro, em contorno pontilhado, são atores que se sofrerem interferência, podem causar uma fragmentação da Internet, segundo o autor. Outro detalhe do esquema é que no regime central de funcionamento da Internet (instituições mais técnicas e não estatais) é onde o caráter multissetorial melhor se expressa.

Como o caso das revelações de Edward Snowden em 2013[2] demonstram, as mudanças mais significativas ocorrem em momentos de crise. Tendo em vista uma conjuntura crítica, o Institucionalismo Histórico se mostra como a metodologia mais adequada para a presente pesquisa. Como posto por Pierson (1998), o Institucionalismo Histórico é onde o desenvolvimento político é

2 As revelações de Edward Snowden em 2013 tornaram públicos os esquemas de espionagem da Agência de Segurança Nacional (NSA) estadunidense, que encontraram uma espécie de parceria com o setor privado do país. Um dos programas de vigilância, o PRISM, tinha acesso direto aos servidores de plataformas como Facebook e Google. A vigilância massiva desse programa permitia acesso a dados de navegação na Internet, inclusive conteúdos de e-mails, chamadas de voz e vídeo, transferência de arquivos, entre outros. A partir de então, ficou evidente a dimensão e a profundidade do poder concentrado por essas empresas e pelo próprio governo norte-americano, o que levou à pressão internacional e aos questionamentos de outros governos sobre a centralidade da Internet nos Estados Unidos.

entendido como um processo histórico, no qual implicações desse processo estão embutidas em instituições — sejam elas formais ou informais, como por normas sociais. Existem quatro desdobramentos imediatos ao caso Snowden que evidenciam se tratar de uma conjuntura crítica:

i) Na ICANN, a transição da IANA

Uma das principais, se não a principal função da ICANN, é o gerenciamento dos nomes de domínio, originalmente exercida pela Autoridade para Atribuição de Números da Internet (IANA), que foi absorvida pela ICANN[3]. O poder sobre quais nomes de domínio entrariam de fato na Internet esteve subordinado ao governo estadunidense até 2016, quando se concretizou a transição da IANA, que até então mantinha ligação com a agência nacional de telecomunicações dos Estados Unidos, ou National Telecommunications and Information Administration (NTIA), pertencente ao Departamento de Comércio. A transição tirou o controle direto do governo estadunidense para passar a uma entidade global e multissetorial, da qual a parte mais importante é a "comunidade empoderada", que apesar de operar dentro das leis californianas, corta o acesso direto do governo dos Estados Unidos ao controle dos nomes de domínio da Internet. A conjuntura após 2013 permitiu uma proposta de transição, divulgada na conferência NetMundial, em abril de 2014 em São Paulo.

A ação foi bem recebida por grande parte da comunidade global da Internet, já que desvinculou uma função crítica do funcionamento da Internet do controle governamental estadunidense. Entende-se essa manobra como uma resposta ao caso Snowden por parte da administração Obama, acerca das pressões internacionais e do escrutínio público sobre as atividades de espionagem.

ii) O (temporário) protagonismo do Brasil na governança global da Internet

O Brasil foi um dos Estados vítima da espionagem da NSA, o que causou uma crise diplomática entre os governos Rousseff e Obama. Com forte

3 Jon Postel, um dos principais nomes da governança da Internet no campo de nomes e números da rede, era um dos pesquisadores por trás da gestão de registros de nomes e números durante a década de 1980, o que levou a criação da Autoridade para Atribuição de Números da Internet (IANA), posteriormente absorvida pela ICANN em 1998. Com subsídios do governo estadunidense à IANA, Postel criou uma espécie de "lista telefônica da Internet" relacionando cada número IP ao seu dono, além de tomar decisões técnicas que moldaram o funcionamento da rede. Com a chegada da web na década de 1990, a Internet ficou mais acessível e o número de usuários passou a crescer, assim como todo o sistema de nomes de domínio (DNS). O potencial comercial dos websites foi percebido pela administração Clinton que, em 1997, privatizou o DNS no intuito de aumentar a competitividade e também permitir maior participação internacional em sua gestão (Castells, 2009). O Departamento de Comércio estabeleceu então a ICANN em 1998 sem envolvimento direto de governos.

tradição e massa crítica historicamente atuante no tema da governança da Internet (vide o Comitê Gestor da Internet no Brasil e comunidades técnica e acadêmica), tal conjuntura permitiu ao Brasil, à época, se tornar protagonista na "exportação" de seu modelo de governança, o que culminou no evento multissetorial realizado em 2014 em São Paulo chamado NetMundial. O então presidente da ICANN, Fadi Chehadé, teve papel vital no contato com o governo brasileiro, que defendeu uma complementaridade entre o multilateralismo e o multissetorialismo. Além do evento, onde se anunciou a transição da IANA, houve a aprovação de uma lei nacional que regula alguns pontos sobre o uso da Internet no país, o Marco Civil da Internet (Lei n. 12965/2014), primeira legislação desse tipo no mundo. No plano internacional, o Brasil trouxe resultados importantes no sistema ONU após o caso Snowden, como a aprovação das Resoluções sobre Privacidade na Era Digital (69/166 e 68/167). Isso ampliou a discussão no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o que naturalmente levou a uma globalização dos temas relacionados à Internet (Santoro e Borges, 2017).

iii) A regulação extraterritorial da União Europeia para proteção de dados pessoais

Apesar de em um primeiro momento o caso Snowden ter criado efeitos de autorregulação privada pelas empresas, no médio prazo permitiu à Europa atualizar, de forma mais robusta, sua então diretiva para proteção de dados pessoais. Até então, os membros do Parlamento Europeu estavam sujeitos ao *lobby* corporativo, especialmente dos Estados Unidos (Rossi, 2018). Após as revelações de Edward Snowden, o cenário mudou: "Devido às revelações de Snowden, o *lobby* corporativo anteriormente agressivo foi forçado à defensiva e teve que se distanciar do governo dos EUA, que vinha apoiando seus esforços de *lobby* em Bruxelas" (Rossi, 2018, p. 104, tradução nossa). A Regulação Geral de Proteção de Dados (GDPR) então foi finalmente posta em vigor em maio de 2018, vindo de um longo processo de formulação, influenciando outros países a adotarem medidas semelhantes e suas próprias leis de proteção de dados, como o Brasil que aprovou sua lei no mesmo ano, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Um dos pontos principais é a transferência internacional de dados, que exige do país parceiro um nível de proteção equivalente à GDPR, o que levou à influência dessa legislação em nível global e ao chamado "efeito Bruxelas".

iv) O surgimento da Conferência Mundial da Internet (WIC)

O evento organizado anualmente pela China teve sua inauguração em 2014, um ano após o caso Snowden. Aqui considerada como uma instituição, a WIC se tornou um espaço de interação promovido pelo governo chinês, onde não somente se reúnem *stakeholders* do ecossistema da Internet, tanto ocidentais quanto orientais, como também é um espaço de promoção discursiva dos princípios chineses para a Internet, como a soberania digital, algo relativamente novo no ecossistema de governança da rede que rompe com a trajetória política ocidental (*path dependence*). Posteriormente, o termo soberania digital passa a ser usado por diversos países, inclusive na Europa, com diferentes concepções. Com ações de cooperação internacional e discursos que buscam promover um modelo multilateral para a governança da Internet, melhor analisados adiante, a WIC consolidou um discurso que já havia sido feito por China e Rússia na União Internacional de Telecomunicações (UIT) em 2012, sobre ter uma governança multilateral, ou seja, com preponderância estatal, em oposição ao modelo multissetorial consolidado pelos Estados Unidos (Raustiala, 2017). A WIC já apresentou declarações que, além de reforçar o princípio da soberania digital, pedem maior cooperação em cibersegurança, como a manutenção da paz e segurança no ciberespaço, incluindo a proteção da soberania nacional. A proposta chinesa também toca em pontos já debatidos no ocidente, como a proteção de dados pessoais e a propriedade intelectual, bem como a luta contra o crime e o terrorismo no ciberespaço.

Vemos, portanto, que o caso Snowden trouxe mudanças significativas e de longo prazo ao sistema internacional, além de alterações mais pontuais pelo setor privado e até mesmo entre os usuários da Internet, como o aumento no uso de criptografia (Snowden, 2019). Por outro lado, nem todas as mudanças foram positivas, já que estudos identificaram uma maior legitimação de atividades de espionagem após 2013, no que ficou chamado de paradoxo de Snowden[4]. Outro entendimento que é possível depreender dessa alteração de conjuntura é o fenômeno do *forum shifting*, ou seja, os temas "transbordam" de espaços nichados do assunto "Internet" para fóruns plurais de temas diversos, onde se discutem as prioridades da agenda política internacional.

4 Paradoxo de Snowden é o termo cunhado por Tréguer (2017), referente às reformas de Inteligência que se sucederam após o caso Snowden, em 2013. Segundo o autor, embora as denúncias de Edward Snowden tenham causado grande escrutínio público, as mesmas possibilitaram uma formalização das atividades de vigilância por órgãos estatais.

Como os modelos de governança atuam no sistema internacional

A partir dos entendimentos de que a Internet é única e universal, e que sua governança é baseada em objetivos comuns a fim de se manter essa universalidade, observamos que cada um desses modelos possui pontos em comum, mas também valores que se distanciam, seja por lógicas culturais ou por interesses políticos e mercadológicos – o que se reflete na camada de conteúdo da Internet e, consequentemente, em sua governança, reforçando assim a hipótese deste trabalho sobre a prevalência de uma lógica nacional para a governança da Internet, mas não absoluta. Assim, é comum que elementos que compõem a governança da Internet, como liberdade de expressão, proteção à privacidade, e protecionismo comercial sejam abordados de maneiras diferentes por esses três grandes modelos, que devido ao sistema geopolítico possuem grande influência transnacional. Ou seja, suas ações e capacidades regulatórias atingem tanto outros Estados, como também atores privados transnacionais, em especial as empresas de tecnologia e, obviamente, as sociedades que utilizam esses serviços.

Dessa maneira, o modelo estadunidense traz consigo fortes valores constitucionais daquele país, como uma ampla proteção à liberdade de expressão. Traz também valores de livre mercado históricos de sua atuação geopolítica, como é visível nos argumentos pelo livre fluxo de dados e diminuição de barreiras comerciais. Ao mesmo tempo, há forte proteção de seu setor privado, através de ferramentas como propriedade intelectual e acordos de livre comércio. Tudo isso se soma na defesa do caráter multissetorial para a governança da Internet, onde nenhum Estado tem maior controle desse sistema, ao menos de modo direto, já que uma forte proximidade deste ator com seu setor privado é alvo de críticas acerca da influência estadunidense sobre esse ecossistema.

Já o modelo europeu se aproxima do americano na medida em que também incentiva a inovação, o desenvolvimento tecnológico e o comércio digital, além da defesa do multissetorialismo, mas que nas palavras do presidente francês Emmanuel Macron, se dá por um "novo multilateralismo"[5]. Entretanto, alguns valores fundamentais e culturais, com base nos Direitos Humanos, são mais

5 O termo "novo multilateralismo" foi expresso pelo presidente francês Emmanuel Macron no Internet Governance Forum (IGF) de 2018, em Paris. Foi a primeira vez que um chefe de Estado discursou presencialmente em uma edição do IGF, e o conteúdo do discurso foi fortemente simbólico para esse novo momento da governança global da Internet. Macron esclareceu que a Internet seria regulada, com ou sem os outros atores não estatais. Ou seja, reforça o caráter multissetorial de escuta, mas restringe a tomada de decisão para o ator estatal. A íntegra do discurso está disponível em: <https://www.intgovforum.org/en/content/igf-2018-speech-by-french-president-emmanuel-macron>. Acesso em: 12 jun. 2024.

perceptíveis tanto no discurso quanto nas ações regulatórias advindas de Estados que não possuem um expressivo setor privado tecnológico. Princípios como a proteção da privacidade são fortemente endereçados, buscando estabelecer um fluxo de dados com as devidas proteções e salvaguardas focadas no indivíduo, assim como a liberdade de expressão não é tão ampla e pode ser contestada de acordo com seus usos e impactos no ambiente on-line.

Por fim, o modelo chinês é o mais distante dos modelos ocidentais, principalmente por exercer um forte controle estatal centralizador, ou seja, em oposição ao modelo multissetorial. Historicamente, muitos Estados não democráticos requisitaram uma governança multilateral para a Internet, sem voz para sociedade civil e setor privado, por exemplo. Hoje, é perceptível uma linha tênue entre Estados não democráticos, e Estados democráticos que também utilizam muitas das tecnologias e serviços digitais de maneiras questionáveis pela sociedade civil (a exemplo de usos de *softwares* espiões que não são exclusividade de Estados não democráticos), mas essa divisão no plano internacional fica muito clara em discursos e ações em diferentes espaços institucionais. Ainda que a China também exerça suas regulações sobre proteção de dados e liberdade de expressão, com base em suas diretrizes culturais e políticas, muitas de suas ações se voltam a espaços multilaterais onde há maior chance de controle estatal, quebrando com um histórico de governança da Internet onde o ator estatal até então não era protagonista. O quadro a seguir resume as principais características dos três modelos explicitados na sequência, considerando: i) abordagem de governança; ii) política de governança de dados; iii) política acerca da moderação de conteúdos e; iv) postura quanto a inovação e a economia digital – ponto esse em comum dos três modelos.

Quadro I – Resumo dos três modelos de governança da Internet

Estados Unidos	União Europeia	China
Multissetorialismo	"Novo multilateralismo"	Multilateralismo
Livre fluxo de informações	Livre fluxo de informações com proteção à privacidade e direitos fundamentais	Localização de dados
Defesa da moderação de conteúdo pela abordagem do setor privado	Defesa da moderação de conteúdo pela abordagem multissetorial	Defesa da moderação de conteúdo pela abordagem unilateral
Defesa da inovação e da economia digital	Defesa da inovação e da economia digital	Defesa da inovação e da economia digital

Fonte: elaborado pela autora.

A ONU vem liderando, nos últimos anos, diversas iniciativas relativas ao campo da governança da Internet. Porém, sua atuação pode ser retomada desde a década de 2000, com a Cúpula para a Sociedade da Informação (*World Summit on the Information Society – WSIS*), que teve como objetivo discutir e promover questões relacionadas ao uso e desenvolvimento das TICs em escala global.

O processo de criação da WSIS teve início em 2001, durante a Assembleia Geral da ONU em sua 55ª sessão, quando os Estados membros concordaram em realizar duas cúpulas dedicadas ao tema da Sociedade da Informação. O objetivo era enfrentar os desafios e oportunidades trazidos pela revolução tecnológica da informação e garantir que os benefícios das TICs fossem acessíveis a todos os países e comunidades.

Vale um parêntese de que essa iniciativa parte da União Internacional de Telecomunicações (UIT), que hoje possui forte presença do setor privado, especialmente na defesa da regulação de espectros e padrões de telecomunicações, excluindo os recursos críticos da Internet. A participação estatal aqui se concentra na manutenção do escopo da instituição e em preocupações com padrões técnicos. Um ponto interessante a se observar na UIT é que a China defende a transferência do gerenciamento de recursos críticos da Internet para essa agência da ONU, e propõe alterações nos protocolos da Internet, alinhando-se a um modelo mais estatal – caso da proposta do "Novo IP" (ISOC, 2022).

A primeira fase da WSIS ocorreu em Genebra, Suíça, em dezembro de 2003, onde líderes governamentais, organizações internacionais, representantes do setor privado e da sociedade civil se reuniram para discutir temas como inclusão digital, acesso à informação, e cibersegurança. Já a segunda fase ocorreu em Túnis, Tunísia, em novembro de 2005, etapa na qual os participantes revisaram os progressos alcançados desde a primeira cúpula e debateram novas medidas para impulsionar a Sociedade da Informação. Sob o mandato da UIT, o principal documento derivado da WSIS foi a Agenda de Túnis, que criou o Fórum de Governança da Internet (IGF) para debater políticas públicas relacionadas a Internet e quaisquer outros temas de interesse da comunidade transnacional sobre uso das TICs. Além do IGF, foi criado o WSIS Forum, que também ocorre anualmente e estabelece metas ligadas a desenvolvimento. As ações dentro do sistema ONU se intensificaram nos anos após as revelações de Snowden, como a continuação do mandato do WSIS (com o WSIS+10 em 2015), conferências da UNESCO (como a *Connecting the Dots* também em 2015), e o Painel de Alto Nível para Cooperação Digital em 2018.

China e Rússia têm buscado iniciativas mais multilaterais para temas de Internet que também encontram espaço no sistema ONU. Um exemplo é uma atualização da Convenção sobre Crimes Cibernéticos no âmbito de um Comitê Ad Hoc facilitado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), onde há uma ampla gama de temas em discussão, incluindo a desinformação como potencial crime cibernético. Nesse Comitê, foi observado durante o ano de 2023 espaço para participação e consulta multissetorial, ainda que seja limitado e a priorização seja sempre dada aos Estados membros. Embora o foco do tratado seja conter atividades como ataques de negação de serviço e exploração de crianças online, países não democráticos buscam expandir esse escopo para temas como desinformação e controle de conteúdo. Um tratado internacional para crimes cibernéticos já existe desde 2001, conhecido como Convenção de Budapeste, no qual nem a China e nem a Rússia são signatários. Um outro debate semelhante ocorre no âmbito do *Open-Ended Working Group*, onde a Rússia vetou o processo de credenciamento de 27 organizações não governamentais, mantendo as discussões mais restritas ao caráter multilateral (Diplofoundation, 2022). De modo problemático, vê-se que após as denúncias de Snowden outros Estados buscaram meios de "legitimar" uma espécie de vigilância e controle sobre suas populações. Como resumido por Iyengar *et al.* (2023):

> As negociações sobre um tratado de cibercrime da ONU evoluíram para uma guerra diplomática por procuração entre democracias e seus rivais autoritários, em torno de visões concorrentes do futuro da internet, tecnologia e direitos humanos na era digital, colocando os Estados Unidos e seus aliados mais uma vez contra a Rússia e a China nas Nações Unidas (tradução livre).

Os temas da moderação de conteúdo e de integridade informacional também têm sido foco de atenção de uma das agências da ONU, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que também trabalha a área de Inteligência Artificial. A iniciativa Internet for Trust, que teve uma conferência própria no início de 2023, buscou colher subsídios para a temática do combate à desinformação e de como fomentar a integridade informacional, culminando em um documento de diretrizes para que governos pudessem regular essa pauta tão complexa. O processo foi amplamente criticado pela sociedade civil pela falta de diálogo e abertura para receber propostas, ao que a UNESCO então ampliou o processo fornecendo mais tempo e recursos para o amplo debate, que culminou na discussão sobre

o modelo de negócio das plataformas digitais. Ademais, como posto por Pigatto e Rielli (2023):

> [...] embora menos próximos do escopo do documento discutido, assuntos como regulação assimétrica e antitruste, regulação de inteligência artificial e design, dentre outros, foram apontados como centrais a partir de uma lógica mais estrutural do debate, dentro da qual a moderação de conteúdo é uma parte pequena.

Ao final de 2023, a UNESCO divulgou a versão final do documento de recomendações, após receber mais de 10 mil comentários de 134 países. O documento traz princípios e três possíveis modelos de regulação: da autorregulação (supervisão fica a cargo de atores não estatais, como conselhos criados pelas empresas de mídias sociais), da corregulação (códigos de conduta podem ter força legal), e de uma regulação estatutária (definições de regras para as plataformas são tomadas por reguladores independentes), todas em acordo com padrões de direitos humanos. A UNESCO também considera que o documento não é um produto final, mas que deve ser revisado e atualizado periodicamente, considerando ainda os aprendizados e impactos de sua implementação (UNESCO, 2023).

Um dos objetivos explícitos no documento é de encorajar uma convergência em governança de plataformas que evite a fragmentação da Internet. A implementação dos tipos de regulação fica a cargo de uma autoridade independente, que de acordo com a UNESCO, significa não ter interesses políticos e econômicos, havendo ainda sistemas externos de revisão.

Assim, o papel de organizações intergovernamentais fica sendo o de garantir que tais implementações estejam alinhadas com padrões internacionais de direitos humanos, através de assistência técnica, monitoramento e facilitação do diálogo multissetorial. Ou seja, a UNESCO se coloca aqui mais como espaço do que como ator no sistema internacional. Outra proposta da agência da ONU é de criar modalidades de engajamento entre organizações intergovernamentais e agências reguladoras nacionais para troca de boas práticas – mais uma sugestão para prevenir uma fragmentação da Internet (UNESCO, 2023).

Uma possível fragmentação regulatória – e consequente fragmentação da própria Internet – passou a chamar maior atenção ao final do período analisado (2022-2023). Ao mesmo tempo em que há uma expansão e pluralização de espaços institucionais tratando de temas da governança digital, a ONU busca então catalisar a agenda do que ela denomina "cooperação digital", agora mais

conectada a objetivos amplos de políticas públicas e de desenvolvimento sustentável – além da não fragmentação da Internet.

A proposta para o Pacto Global Digital e o desafio do multissetorialismo no NetMundial

A Declaração sobre a comemoração do 75º aniversário das Nações Unidas (United Nations, 2020), adotada pela Assembleia Geral em 21 de setembro de 2020, foi o documento que iniciou o processo chamado *Global Digital Compact*, ou Pacto Global Digital (GDC). Base para o que a ONU busca consensuar sobre cooperação digital, a proposta posta para consulta pública durante o ano de 2023 tem a promessa de ser negociada pelos Estados membros e finalizada na Cúpula do Futuro, prevista para 2024. Essa proposta trabalha bastante a partir de outros documentos e debates já colocados pela ONU, desde a Declaração de 2020, como o Relatório do Secretário-Geral "Our Common Agenda", de setembro de 2021 (United Nations, 2021). Com 12 compromissos, o sétimo está relacionado à cooperação digital, enquanto outras áreas compreendem temas como desenvolvimento sustentável, uma nova agenda para a paz e ação climática.

Dentro da área de cooperação digital, a consulta pública do Pacto foi dividida em sete temas: conectar todas as pessoas à Internet, incluindo todas as escolas; evitar a fragmentação da Internet; proteger dados; aplicar os direitos humanos online; responsabilidade por discriminação e conteúdo enganoso; regulação da inteligência artificial; e bens comuns digitais como um bem público global. Para responder à consulta, era necessário dentro de cada tema indicar princípios e ações a serem tomadas pelos diferentes atores. Porém, além do envio, a consulta realizou sessões temáticas virtuais e presenciais a partir dos co-facilitadores do processo, da Suécia e Ruanda, e foi bastante criticada pela sociedade civil pela falta de transparência e oportunidade de voz desse setor frente aos Estados-nacionais (Guedes, 2023; Article 19, 2023). O processo do GDC está sendo coordenado pelo Enviado de Tecnologia da ONU (*Tech Envoy*), e de acordo com a contribuição da União Europeia, esse papel deve promover ações de engajamento no debate global sobre a agenda digital, além de melhorar a coordenação dentro do próprio sistema ONU, em espaços como a UIT, UNESCO e IGF. A facilitação de coordenação entre os diferentes processos internacionais também é uma demanda da declaração final do NetMundial+10, comentada mais abaixo.

Analisando as contribuições enviadas pelos três modelos de governança – Estados Unidos, União Europeia, e China – ao Pacto Global Digital, nota-se claramente as diferenças nas abordagens sobre como deve ser construída essa governança global. Enquanto a União Europeia se atém mais ao formato da consulta, dividida em áreas, e destaca todo seu arcabouço regulatório, China e Estados Unidos fazem suas respectivas defesas de uma governança multilateral, para os asiáticos, e multissetorial, para os americanos, abordando pontualmente algumas das áreas propostas.

Os Estados Unidos, além de reforçarem a necessidade de o processo ser transparente e multissetorial, apoia o fortalecimento do IGF a ser o espaço de implementação do Pacto, sem haver duplicação com outros processos já existentes no âmbito da própria ONU, como a revisão do mandato da WSIS em 2025 (WSIS+20), o *Open-Ended Working Group* e o Comitê Ad-Hoc para crimes cibernéticos. Também enfatizam que algumas recomendações do documento *Our Common Agenda*, da ONU, podem ser problemáticas e dificilmente seriam acordadas pelos Estados membros. A contribuição também abrange alguns pontos mais específicos de políticas digitais, mostrando a necessidade de o Pacto ser baseado na Declaração de Direitos Humanos, e exemplificando com o uso de ferramentas biométricas, que devem ser usadas quando apropriadas e de acordo com a lei – algo que vem sendo bastante debatido no contexto de usos da inteligência artificial.

Já a China traz uma acusação direta de que um país politizou ciência, tecnologia, economia e comércio, usando-os como armas e ferramentas para dividir a Internet global, prejudicando o desenvolvimento e a cooperação digital global. O apoio à ONU se dá no sentido de ter ali um papel de liderança na governança global digital, inclusive para prevenção da divisão e fragmentação das regras de governança digital. A China ainda coloca que consultas devem ocorrer entre os membros da ONU, para criar um sistema de governança internacional para a Internet que seja multilateral, democrático e transparente, além de assegurar a distribuição equitativa do gerenciamento dos recursos básicos da Internet (governança técnica), e que outros *stakeholders* podem participar dentro de seus papéis.

A reação pública da ICANN acerca da exclusão da comunidade técnica no processo do Pacto Global Digital (Costerton *et al.*, 2023) é um forte reflexo de como a governança da Internet está sendo politizada e levada para rumos distintos de sua história. Ao mesmo tempo, partes da comunidade técnica, sociedade civil, setor privado e alguns Estados mantêm a defesa ao modelo multissetorial e as críticas ao processo da ONU, evidenciando a resiliência desse modelo.

Um forte exemplo foi, em abril de 2024, a realização do NetMundial+10, reforçando os princípios acordados em 2014 e apontando os desafios do campo multilateral para a governança da Internet, dez anos depois. Mais esvaziado em termos de participação governamental com relação à primeira edição, o evento trouxe uma declaração multissetorial[6] que indica diretrizes para participação de diferentes atores em processos internacionais, além de prezar por uma maior facilitação de coordenação entre esses diferentes processos, de modo que também sejam acessíveis por atores não estatais, em especial os do Sul Global. Tal movimento evidencia as preocupações com o aumento do multilateralismo sobre esse tema, e com isso, as possibilidades de fragmentações da rede – desde um possível desligamento de um país da Internet até as experiências distintas de usuários ao redor do mundo por fatores regulatórios, políticos e culturais.

O que se destaca, segundo nossa avaliação, é a já existente fragmentação da própria governança, com espaços de discussão assimétricos que variam especialmente nas participações multilaterais e multissetoriais, além das próprias divergências entre os atores sobre como devem ser as políticas aplicadas. O NetMundial+10 ganha ainda mais destaque por ser uma iniciativa do Brasil, e não de um dos três modelos analisados neste trabalho. Ainda, no mesmo ano do NetMundial+10, o Brasil ocupa da presidência do G20, onde os temas denominados de "Economia Digital" priorizam desenvolvimentos da área de governança da Internet, como governo digital (e consequente governança de dados), integridade informacional, conectividade significativa, e até inteligência artificial – esta que é ponto de discussão sobre estar no escopo da governança da Internet ou de uma governança digital (Kurbalija, 2024).

Considerações finais

O que antes era foco de poucas organizações dedicadas à manutenção e funcionamento da Internet, como ICANN e IETF, e sem participação estatal, se tornou ao final da década analisada objeto de inúmeros fóruns e instituições, sejam elas específicas para a governança da Internet, como o IGF, sejam espaços da alta política internacional como ONU e G20.

A partir da conjuntura crítica em 2013 – as revelações de espionagem estadunidense por Edward Snowden – três modelos estatais passaram a ter atuações de destaque na governança da Internet, seja por ações unilaterais,

6 NETmundial+10 Multistakeholder Statement. Disponível em: <https://netmundial.br/pdf/NETmundial10-MultistakeholderStatement- 2024.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

seja através de instituições e atividades até mesmo transnacionais. Pelo viés institucional, algumas organizações internacionais já consolidadas estiveram alinhadas com princípios da União Europeia, no caso da UNESCO, sem deixar de priorizar a inovação e o mercado digital, se aproximando também da agenda estadunidense. Outras instituições foram criadas para disseminar o discurso do modelo chinês, caso da Conferência Mundial da Internet (WIC). Nesse sentido, vê-se uma fragmentação dos processos que compõem a governança da Internet e, em sua camada de conteúdo (de aplicações, ou socioeconômica), há uma fragmentação advinda de regulações e políticas nacionais – diferenças que criam, portanto, os modelos de Estados Unidos, União Europeia, e China.

Embora China e União Europeia já possuíssem, antes de 2013, características e preferências sobre a Internet diferentes da abordagem estadunidense, foi apenas após o caso Snowden que se abriu uma "janela de oportunidade" para estes atores estatais contestarem, em nível global, o modelo mais liberal norteamericano. Trata-se, portanto, de um momento de conjuntura crítica, onde as mudanças institucionais são possíveis, e se quebra, assim, o *path dependence* da própria história da Internet. A partir desse momento, recomendações e soft law não são mais suficientes para esses atores, que demandam a criação de leis e de novos espaços internacionais. Apesar do aumento de iniciativas e documentos que endereçam preocupações sobre privacidade, por exemplo, ainda falta uma implementação efetiva, além de documentos vinculantes de nível global.

O caráter universal da Internet mantém o papel das instituições internacionais de criar espaços de discussão, trabalhando assim uma série de recomendações e diretrizes, em sua maioria sem poder vinculante. Porém, ainda falta uma consolidação do papel governamental nesse espaço, que vem sendo buscado pela própria participação e proposição de debates no nível internacional. Já a estratégia chinesa se revela mais consolidada internamente, através de regulações e aplicação do poder estatal (muito baseado na segurança nacional, onde até as questões de conteúdo são consideradas de cibersegurança), quando externamente a tentativa é de criar seu próprio espaço de governança sem propostas concretas de coordenação global.

Antes do caso Snowden, a governança da Internet poderia ser considerada como um tema nichado e com participação majoritária de sua comunidade epistêmica. Após esse momento de conjuntura crítica, a partir de temas que se inserem tanto na segurança nacional (espionagem) como nos direitos fundamentais (privacidade e liberdade de expressão), a governança da Internet passou a ser tema da alta política, demandando, inclusive, mudanças institucionais, provocando um *forum shifting*, ou seja, esses temas foram

levados para espaços institucionais não específicos da governança da Internet. A demanda por uma reforma do IGF que produzisse resultados concretos só aumentou nos últimos dez anos, levando a própria ONU a iniciar novos processos paralelos ao IGF e à Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação (WSIS), como o Pacto Global Digital (GDC), onde ainda resta uma expectativa para 2024 sobre o quanto serão vinculantes ou não suas metas e recomendações, a serem definidas na Cúpula do Futuro, da ONU.

Os dados e os modelos de negócio das grandes empresas de tecnologia também foram mais bem compreendidos pelos atores no período analisado. A personalização do conteúdo das mídias sociais e as influências causadas em processos políticos chamaram a atenção do Estado para não apenas regular o uso dos dados pessoais, mas o próprio conteúdo disponibilizado pelos usuários das plataformas, para combater notícias falsas e discursos de ódio. Uma das instituições mais tradicionais da ONU, a UNESCO, passou a liderar tal processo no complexo de regimes, emitindo diretrizes e recomendações para que cada Estado possa implementar seu próprio sistema de governança em uma seara onde a cultura e a diversidade impõem grandes desafios à padronização global.

A ONU, através de sua autoridade política no cenário internacional, busca então sintetizar alguns padrões de governança pela iniciativa que surge ao final do período analisado, do Pacto Global Digital. Desse modo, podemos concluir que não é simples afirmar se existe uma fragmentação da Internet: depende de qual aspecto estamos nos referindo. Em sua camada lógica, ainda não é possível afirmar que existe fragmentação, e a pesquisa mostra que interesses econômicos e de inovação tecnológica asseguram, até o período analisado, uma manutenção dessa rede efetivamente global. Por outro lado, o que se constrói acima dessa camada lógica, a camada de conteúdo ou socioeconômica, apresenta diferentes tipos de fragmentação: a experiência do usuário pode variar a depender do país e do conteúdo ali disponibilizado, assim como as próprias regulações sobre esse conteúdo. Por fim, a própria organização da governança se mostra fragmentada, já que muitos atores, e principalmente as instituições internacionais, buscam meios de coordenar suas atividades, junto aos Estados nacionais.

Ainda que a economia digital esteja globalizada, muitos direitos humanos são tensionados a depender de conjunturas políticas e organizações culturais das sociedades. A China pode ser um grande exemplo dessa perspectiva, onde há flexibilidade estratégica ao desenvolvimento econômico do país, junto a um rígido controle político automaticamente aplicado ao uso da Internet naquele país. Mas não somente a China, já que tanto União Europeia quanto Estados Unidos também têm se mobilizado para regular o funcionamento das

plataformas na Internet, de diferentes formas. O principal diferenciador das abordagens não ocidental e ocidental (sem generalizar para todos os países) é a preferência por debates e decisões multilaterais, do lado não ocidental, e multissetoriais, do lado ocidental.

Essa dualidade é histórica na governança da Internet e o período pós-Snowden nos mostra uma alteração dessas abordagens na prática. Tanto a União Europeia quanto a China concordam que pode haver uma escuta multissetorial, mas que ao fim do processo a decisão se dará pela via estatal. Mesmo que com diferentes nomes ("novo multilateralismo" para os europeus), essa abordagem é agora utilizada pelo sistema ONU, que promove consultas públicas, mas leva à mesa de negociação apenas os Estados membros. Ou seja, o multissetorialismo é enfraquecido no debate da camada de conteúdo, ainda que permaneça altamente relevante na camada lógica – a exemplo da manutenção dos domínios de Internet na Rússia durante a guerra da Ucrânia e o pedido ucraniano de desligamento desses domínios, recusado pela ICANN, ao final do período analisado[7].

Portanto, o período pós-Snowden trouxe significativas mudanças institucionais que envolvem o complexo de regimes e os modelos pelos quais as instituições atuam. O multissetorialismo foi fortalecido na transição IANA, que retirou o vínculo da ICANN com o governo dos Estados Unidos, ao mesmo tempo que o Brasil liderou um movimento inédito com o NetMundial, em 2014, também pela discussão e ação multissetoriais. Entretanto, o multilateralismo foi fortalecido em seguida, com foco nas plataformas e diferentes usos da camada de conteúdo da Internet. O Estado se viu obrigado a recuperar um certo controle desses ambientes, pensando estrategicamente ações de soberania digital – voltadas tanto à segurança nacional quanto ao fortalecimento de atores econômicos. A transversalidade da Internet e suas inúmeras aplicações levou a um momento de politização dessa governança, no sentido de se tornar tema de pauta de espaços institucionais até então mais "tradicionais", ou multilaterais, como agências da ONU, OCDE, G7, G20 e BRICS.

Uma futura agenda de pesquisa pode, nesse sentido, mapear os escopos e as iniciativas desses espaços, continuando um monitoramento para entender se essa governança caminha para objetivos comuns ou distintos. O Sul Global também deve exercer certo protagonismo nessa agenda, já que países como Brasil, Índia e África do Sul possuem fortes agendas regulatórias sobre os temas digitais, e acabam enfrentando pouco espaço de fala nas instituições

7 BRODKIN, J. ICANN won't revoke Russian Internet domains, says effect would be "devastating". *Ars Technica*, 3 abr. 2002. Disponível em: <https://arstechnica.com/tech-policy/2022/03/icann-wont-revoke-russian-internet-domains-says-effect-would-be-devastating/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

internacionais que, historicamente, estão mais voltadas ao Norte Global. Desafios como da Inteligência Artificial e inovações ainda inimagináveis irão, nos próximos anos, reconfigurar, mais uma vez, o complexo de regimes, e quem sabe, os atores hegemônicos nas diferentes propostas de governança.

Referências

CASTELLS, Manuel. *Communication Power*. New York: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <https://maestriacomunicacionibero.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/03/castells-power-in-the-network-society.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2025.

CAVALLI, Olga; SCHOLTE, Jan Aart. The role of states in Internet governance at ICANN. In: HAGGART, Blayne; TUSIKOV, Natasha; SCHOLTE, Jan Aart (org.). *Power and Authority in Internet Governance:* Return of the State? Abingdon: Oxon; New York: Routledge, 2021.

COSTERTON, Sally; Curran, John; Wilson, Paul. The Global Digital Compact: A Top-Down Attempt to Minimize the Role of the Technical Community. *ICANN*, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://www.icann.org/en/blogs/details/the-global-digital-compact-a-top-down-attempt-to-mi- nimize-the-role-of-the-technical-community-21-08-2023-en>. Acesso em: 3 fev. 2025.

DENARDIS, Laura; COGBURN, Derrick; LEVINSON, Nanette S.; MUSIANO, Francesa (org.). *Researching Internet Governance:* Methods, Frameworks, Futures. Cambridge/Massachusetts/London. Massachusetts: The MIT Press, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.7551/mitpress/12400.003.0018>. Acesso em: 3 fev. 2025.

EPSTEIN, Dmitry; KATZENBACH, Christian; MUSIANI, Francesca. Doing internet governance: practices, controversies, infrastructures, and institutions. *Internet Policy Review,* v. 5, n. 3, 30 set. 2016. Disponível em: <doi:10.14763/2016.3.435>. Acesso em: 3 fev. 2025.

GUEDES, Paula. Data Privacy Brasil's contribution to the Thematic Deep Dive of Artificial Intelligence and other Emerging Technologies of the Global Digital Compact. *Data Privacy BR Research*, 29 maio 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/data-privacy-brasils-contribution-to-the-thematic-deep-dive-of-artificial-intelligence-and-other-emerging-technologies-of-the-global-digital-compact/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

HOFMANN, Jeanette. Multistakeholderism in Internet Governance: Putting a Fiction into Practice. *Journal of Cyber Policy,* v. 1, n. 1, p. 29-49, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10.1080/23738871.2016.115830>. Acesso em: 3 fev. 2025.

Huawei's "New IP" Proposal: Frequently Asked Questions. *Internet Society,* 22 fev. 2022. Disponível em: <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2022/huaweis-new-ip-proposal-faq/>. Acesso em: 3 jan. 2025.

IYENGAR, Rlshl; GRAMER, Robble; Rathl, Anusha. Russia Is Commandeering the U.N. Cybercrime Treaty. *Foreign Policy,* 31 ago. 2023. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2023/08/31/united-nations-russia-china-cybercrime-treaty/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

KLEINWÄCHTER, Wolfgang. Framing the Internet Governance Debate: The Long Road to WSIS+20 (2025). *Circle ID,* 4 mar. 2021. Disponível em: <https://circleid.com/posts/20210304-framing-the-internet-governance-debate-long-road-to-wsis-2025>. Acesso em: 3 fev. 2024.

KURBALIJA, Jovan. Reducing Terminological Confusion: Is it Digital or Internet or AI Governance? *Diplo*, 5 May 2024. Disponível em: <https://www.diplomacy.edu/blog/reducing-terminological-confusion-is-it-digital-or-internet-governance/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

NYE, Joseph S. *The Future of Power.* New York: Public Affairs, 2011.

NYE, Joseph S. *The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities*. Centre for International Governance Innovation and the Royal Institute for International Affairs, n. 1, maio 2014. Disponível em: <https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_paper_no1.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

PIERSON, Paul. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. In: SANDHOLTZ, Wayne; STONE SWEET, Alec (org.). *European Integration and Supranational Governance.* Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 27–58.

PIGATTO, Jaqueline Trevisan. O papel das corporações transnacionais na governança global da Internet: Google e Facebook nas discussões sobre neutralidade da rede e política de dados (2013-2018). 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, 2020.

PIGATTO, Jaqueline Trevisan; DATYSGELD, Mark W.; SILVA, Laura Gabrieli P. Internet Governance is What Global Stakeholders Make of it: A Tripolar Approach. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 64, n. 2, 2021.

PIGATTO, Jaqueline Trevisan; RIELLI, Mariana. Brasil busca retomada do protagonismo na governança da Internet em evento da UNESCO. *Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa,* 1 mar. 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/brasil-busca-retomada-do-protagonismo-na-governanca-da-internet-em-evento-da-unesco/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

RAUSTIALA, Kal. An Internet Whole and Free: Why Washington Was Right to Give Up Control. *Foreign Affairs,* mar./abr. 2017.

ROSSI, Agustín. How the Snowden Revelations Saved the EU General Data Protection Regulation. *The International Spectator,* v. 53, n. 4, p. 95-111, 2018. Disponível em: <https://www.iai.it/sites/default/files/tis_rossi.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SANTORO, Maurício; BORGES, Bruno. Brazilian Foreign Policy Towards Internet Governance. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 60, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/313354044_Brazilian_Foreign_Policy_Towards_Internet_Governance>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SNOWDEN, Edward. *Permanent record*. New York: Henry Holt and Company, 2019.

THOMSON, Ian. Q&A: Crypto-guru Bruce Schneier on teaching tech to lawmakers, plus privacy failures – and a call to techies to act. The Register, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://www.theregister.com/2019/03/15/qa_bruce_schneier/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

TRÉGUER, Félix. Intelligence Reform and the Snowden Paradox: The Case of France. *Media and Communication*, v. 5, n. 1, p. 17-28, 2017.

UN: Civil society voices vital in the Global Digital Compact process. 2023. *Article 19*, 25 maio 2023. Disponível em: <https://www.article19.org/resources/civil-society-global-digital-compact/>. Acesso em: 3 fev. 2025.
UNESCO. *Diretrizes para a governança das plataformas digitais*. Paris, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387560>. Acesso em: fev. 2025.

UNITED NATIONS. *Declaration on the Commemoration of the Seventy-fifth Anniversary of the United Nations,* 2020. Disponível em: <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/07/UN75-FINAL-DRAFT-DECLARATION.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2025.

UNITED NATIONS. *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

WHAT'S New with Cybersecurity Negotiations: The OEWG 2021–2025 Annual Report Adopted. *DiploFoundation*, 13 ago. 2022. Disponível em: <https://www.diplomacy.edu/blog/whats-new-with-cybersecurity-negotiations-the-oewg-2021-2025-annual-report-adopted/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

A CRIMINALIZAÇÃO ABSOLUTA DO ABORTO EM EL SALVADOR: UM ESTUDO DE CASO DO TRATAMENTO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Júlia Alves Andrade[1]

Resumo

O presente trabalho busca investigar como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) tem se pronunciado acerca da criminalização absoluta do aborto por meio do estudo de casos de El Salvador, que se encontram no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Parte-se da hipótese de que a Corte IDH se esquiva de considerar a criminalização absoluta do aborto uma grave violência de gênero que deve ser erradicada, haja vista as graves consequências para as mulheres que sofrem emergências obstétricas ou possuem uma gravidez que pode ceifar suas próprias vidas, mas não buscam atendimento médico por receio de serem denunciadas pela equipe médica ou, quando procuram apoio hospitalar, são algemadas por ordens de prisão preventiva em um país cujo corpo judiciário presume a intencionalidade da vítima, desconsiderando a possibilidade do aborto ser espontâneo. Conclui-se que, realmente, a Corte IDH não aborda o tema diretamente no caso Manuela tampouco ordena mudanças internas ao estado, mas a Comissão cumpre seu papel ao exigir que o estado salvadorenho altere sua legislação interna para que esta se adeque às normas de direitos humanos em consonância com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e a Convenção Belém do Pará.

Palavras chave: Aborto; El Salvador; Direitos reprodutivos; Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

1 Júlia Alves Andrade é graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

1. Introdução

A criminalização absoluta do aborto, um processo que pode ser induzido naturalmente e desencadeado sem intervenções externas por emergências obstétricas, recai, de forma canalizada, desumanizante e brutal, sobre corpos femininos marginalizados da América Latina. O foco do Estado na institucionalização desta violência contra a mulher[2] é a defesa do direito à vida do feto desde o momento da concepção. Porém, ao defendê-lo em casos que a vida da mulher está em risco, tal posicionamento apenas demonstra o desprezo estatal pela vida das mulheres, declarando-lhes sua sentença de morte. O fato de a legislação interna de um Estado permitir a possibilidade de que uma mulher corra o risco de falecer para que uma gestação seja concluída demonstra que os corpos femininos são, do ponto de vista estatal, considerados instrumentos biológicos de reprodução, cuja finalidade última de sua existência seria a realização de um parto. Mesmo em casos de gravidez resultante de estupro e incesto, comprovação de riscos à vida da pessoa que gesta ou casos de fetos com anencefalia, que são exceções legais mínimas para a realização do aborto admitidas em diversos países latino-americanos, o aborto permanece sendo uma prática criminalizada, em qualquer circunstância, nestes países: El Salvador, Haiti, Honduras, Nicarágua e República Dominicana.

No continente da América, a observância dos Direitos Humanos é realizada pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, organismo criado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948 que se divide entre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão ou CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH ou Corte). A Comissão Interamericana foi criada pela Resolução VIII de 1959 da OEA. O órgão realiza o monitoramento dos direitos humanos da região por meio de relatórios temáticos, visitas *in loco,* emissão de medidas cautelares, recebimento de denúncias realizadas por indivíduos, organizações diversas e estados, elaboração de soluções amistosas e análises de mérito, ou seja, decisões de natureza recomendatória. Inicialmente, o órgão era responsável apenas pelo estudo dos direitos humanos na região, mas devido ao seu apelo normativo e com a divulgação das documentações de violações de direitos humanos emitidos pelo órgão, foi criado o sistema de recebimento das denúncias individuais que se transformou posteriormente na etapa inicial do

2 Defino violência contra a mulher pelo art. 1º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – também chamada de "Convenção de Belém do Pará" - como "qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada" (Brasil, 1994).

procedimento contencioso do SIDH, quando o sistema obteve sua ampliação para um sistema protetivo, ou seja, foi complementado por uma corte capaz de emitir ordenamentos de caráter vinculante (Garbin, 2020).

Tal mudança ocorreu com a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) de 1969, considerado o documento mais ambicioso desenvolvido por sistemas internacionais de direitos humanos visto que, além de ampliação de direitos humanos, previa a criação de uma corte regional para jurisdicioná-los. Como previsto na CADH, uma década depois surgiu a Corte IDH cumprindo a função de órgão judicial do SIDH. A Corte realiza as atividades protetivas, tanto de competência contenciosa (sentenças e condenações de estados) quanto consultiva (análise e orientação), além do próprio monitoramento das próprias decisões e ordenamentos de medidas provisórias aos estados (Garbin, 2020). Desde sua formulação originária, o Sistema foi moldado em consonância com ideais democráticos (Acevedo e Grossman, 1996; Sikkink, 2014 *apud* Ramanzini, 2018).

Dado o exposto, o presente artigo utiliza informações sobre os casos de violações de direitos humanos retiradas do banco de dados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, pertencente ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos da Universidade Federal de Uberlândia (NUPEDH-UFU). Dentre os casos de países da América Central e Caribe, especialmente em El Salvador, foi possível notar padrões de violações relacionadas aos direitos reprodutivos e condenações sistemáticas de mulheres que buscam atendimento médico com emergências obstétricas, como abortos espontâneos e partos de natimortos (Maia, Maciel e Garbin, 2022).

Portanto, o presente trabalho é um estudo de caso, com fontes bibliográficas e documentais, que busca entender como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem se pronunciado sobre a criminalização absoluta do aborto, aprofundando a análise para os casos de El Salvador, país com uma legislação mais dura sobre o tema e cujos casos envolvendo a temática da criminalização absoluta do aborto encontram-se no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A investigação parte da hipótese de que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos se afasta de uma decisão definitiva sobre o direito ao aborto, analisando denúncias na ótica dos direitos reprodutivos e se esquivando do termo.

2. Os direitos reprodutivos são Direitos Humanos

Em uma perspectiva voltada ao escopo normativo internacional dos direitos reprodutivos, Facio (2008) afirma que os direitos humanos são dinâmicos e devem estar em constante expansão para atender as necessidades diversas dos seres humanos. Considerando que as mulheres compõem mais da metade da população humana, a incorporação da perspectiva de gênero na análise e aplicação dos direitos humanos ao invés de manter a perspectiva androcêntrica é a maior ampliação já sofrida pelos direitos humanos em toda sua dinâmica histórica. A autora ressalta que, até a década de 1990, a maior parte das ONGs, Estados e Organizações Internacionais não utilizavam o sistema de direitos humanos a favor da condição social e jurídica das mulheres, pois as entidades existentes para tais fins atuavam de formas mais assistencialistas (Facio 2008).

Segundo Ávila (2003), o movimento feminista gerou os questionamentos e ideias que culminaram no conceito de direitos reprodutivos e serviram de base para o desenvolvimento dos direitos sexuais. Isso ocorre porque a luta feminista se voltou contra a moral conservadora que submete a sexualidade da mulher aos fins meramente reprodutivos e por consequência define a heterossexualidade como um a expressão "natural" das relações sexuais e a única que deveria ser aceita. Ávila (2003) afirma que tratar os direitos sexuais e reprodutivos como campos separados é essencial para que se assegure essas duas esferas na vida das mulheres, e para que a sexualidade não seja vista como um meio para a reprodução ou algo a ser controlado, mas como uma liberdade individual. Para diferenciá-los, é preciso destacar que os direitos reprodutivos "dizem respeito à igualdade e à liberdade na esfera da vida reprodutiva. Os direitos sexuais dizem respeito à igualdade e à liberdade no exercício da sexualidade" (Ávila, 2003, p. 466).

A atual noção dos direitos reprodutivos advém da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994, celebrada em Cairo, que simboliza um marco para o progresso inicial destes direitos. Foi a primeira vez em que se cunhou o termo "direitos reprodutivos" em Conferência Internacional para caracterizar o conjunto de direitos que envolvem e afetam a reprodução e as condições sexuais humanas, mas sob uma perspectiva de desenvolvimento. Os Estados que participaram da Conferência reconheceram que a saúde reprodutiva é essencial para o desenvolvimento econômico e que os direitos reprodutivos devem ser entendidos no âmbito dos direitos humanos sob uma perspectiva de gênero (Facio, 2008). O Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, em seu capítulo VII intitulado "Direitos

reprodutivos e Saúde Reprodutiva", apresenta o motivo dos direitos sexuais e reprodutivos serem considerados direitos humanos:

> [...] os direitos reprodutivos abrangem certos direitos humanos que já são reconhecidos em leis nacionais, documentos internacionais de direitos humanos e outros documentos relevantes das Nações Unidas adotados por consenso. Estes direitos baseiam-se no reconhecimento do direito básico de todos os casais e de cada pessoa de decidir livre e responsavelmente o número de filhos, o espaçamento dos nascimentos e o intervalo entre eles e de ter a informação e os meios para o fazer e o direito alcançar o mais alto padrão de saúde sexual e reprodutiva. Também inclui o seu direito de tomar decisões sobre reprodução sem sofrer discriminação, coação ou violência, de acordo com o que está estabelecido nos documentos de direitos humanos [...] (Nações Unidas, 1995 *apud* Facio, 2008, p. 24, tradução nossa).

O Plano de Ação de Cairo foi utilizado como referência para a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, celebrada no ano de 1995 em Pequim, que versa sobre o tema acrescentando uma análise mais focada na questão de gênero e à sexualidade feminina, consagrando as mulheres como seres sexuais, e não apenas reprodutivos:

> Os direitos humanos das mulheres incluem o direito de ter controle sobre questões relacionadas à sua sexualidade, incluindo sua saúde sexual e reprodutiva, e a decidir livremente sobre essas questões, sem estar sujeito a coerção, discriminação e violência. As relações igualitárias entre mulheres e homens sobre a integridade da pessoa exigem respeito e consentimento recíproco e a vontade de assumir conjuntamente a responsabilidade pelas consequências do comportamento sexual (Nações Unidas, 1995 *apud* Facio, 2008, p. 24, tradução nossa).

Após as Conferências de Cairo e Pequim, legitima-se o consenso de que os direitos reprodutivos são direitos humanos no âmbito das Nações Unidas. Os direitos reprodutivos podem ser entendidos, portanto, não apenas pela capacidade de decidir ter filhos ou não, ou planejar a quantidade de filhos e o espaçamento entre eles, mas também abrange concepções do indivíduo possuir liberdade e autonomia para construir a própria vida sexual e reprodutiva de forma que o satisfaça e que seja possível explorar as potencialidades biológicas do próprio corpo a fim do próprio bem-estar, para além da finalidade reprodutiva

(Ferreira, 2019). Porém, como demonstro com a análise dos casos do Sistema Interamericano, o fato de os direitos reprodutivos estarem positivados em documentos internacionais, como foi brevemente apresentado, não é suficiente para que eles sejam implementados na América Central e Caribe, por impedimentos específicos da região no que pertine ao aborto.

3. Bioética na América Latina e o debate sobre o aborto

Além do controle de natalidade por meio dos métodos contraceptivos tradicionais, o direito ao aborto terapêutico, realizado de forma segura e planejada é considerado um direito reprodutivo, mas a complexidade do debate sobre o aborto faz com que o tema seja evitado e apresente lentos avanços na América Latina. Pessini (2008) busca analisar a forma com que temas de bioética se desenvolvem em países latino-americanos, e afirma que os desafios para o desenvolvimento do campo da bioética são maiores na América Latina devido a questões políticas e econômicas estruturais, como a condição periférica e os obstáculos que ela produz para que a população tenha níveis básicos de acesso à saúde e à informação. Além dos altos índices de pobreza, há forte influência da religião católica nestes países, cujos valores socioculturais estão fortemente dotados de influências cristãs, como é possível notar no caso de El Salvador (Pessini, 2008).

Diniz e Guilhem (2008) afirmam que a agenda de pesquisa da bioética na América Latina é bastante recente, mas é herdeira das conquistas do movimento feminista, como o aborto, a liberdade sexual e adoção de novas tecnologias para reprodução, o que permite grande intercâmbio de saberes entre especialistas da bioética e militantes feministas. No entanto, ainda que haja essa troca, a área da bioética ainda conta com poucas mulheres, pois profissionais da área da medicina e religiosos da área da teologia predominavam nas discussões originárias. Costa e Diniz (2001) afirmam que o debate está dividido entre os princípios da heteronomia e da autonomia reprodutiva, e são estes extremos morais que guiam, respectivamente, os opositores e os apoiadores da questão do aborto.

O argumento central para os defensores da legalização do aborto seria a autonomia reprodutiva, baseada na defesa das liberdades individuais, e a questão central para os oponentes seria a heteronomia, que parte da premissa de que a vida é santa desde seu início. Para além dos religiosos e conservadores, há profissionais da medicina e da bioética que compartilham desta visão contrária ao aborto e partem de argumentos filosóficos, morais e até científicos

para sustentá-la. Os dois argumentos mais conhecidos são a crença da vida humana desde a fecundação e a defesa da teoria da potencialidade do feto de se tornar uma pessoa humana, e ressalta-se que esta noção possui mais adeptos que a primeira (Costa e Diniz, 2001).

Parte dos opositores ao aborto defendem a ideia de que o feto é um ser humano e seguindo tal premissa, o aborto seria uma violação do direto à vida do feto. Pessini (2008) afirma que "[...] a resposta a esta questão, 'quem é o ser humano?' é a pedra fundamental sobre a qual se fundamenta qualquer paradigma bioético, quer seja na sua concepção filosófico-teórica, quer em seu conteúdo temático" (Pessini, 2008, p. 324). Portanto, tanto na discussão sobre eutanásia quanto na discussão sobre o aborto, a definição sobre a existência ou não de um ser humano cujo direito à vida estaria sendo violado assume um local de muita relevância. Embora não haja um consenso sobre o feto representar um ser humano desde a concepção ou não, Judith Jarvis Thompson (1971) parte de uma posição em defesa da autonomia reprodutiva das mulheres e argumenta, no artigo "Uma defesa do aborto", que mesmo se for aceita a premissa e o feto realmente for considerado uma pessoa com direito a vida, o aborto ainda deve ser liberado (Thompson, 1971).

Para provar seu argumento, Thompson (1971) elabora a analogia engenhosa do violinista. Ela simula o seguinte dilema: imagine que você acorda em um hospital, ligada ao corpo de um célebre violinista com doença renal que necessita de alguém com um tipo sanguíneo compatível ao dele que só você possui. Por isso, os médicos do hospital te raptaram e conectaram seu corpo ao dele para que a vida dele seja salva, e é preciso que seu sistema circulatório permaneça ligado ao dele durante nove meses, caso contrário, ele morrerá. Nesse contexto, há duas escolhas: separar-se do corpo do violinista, afinal, não é um dever moral permitir que outro ser humano utilize seus rins para se manter vivo, ou manter-se para que a vida seja salva, por solidariedade. Ao colocar desta forma, fica evidente a noção de que o fato de o feto necessitar do corpo da mãe por nove meses para se manter vivo esbarra no direito da mulher de decidir, com autonomia, sobre mantê-lo – ou não – dentro de si. Seguindo este raciocínio, Thompson demonstra que o direito à vida do feto não concede a ele o direito a se nutrir do corpo materno durante a gestação sem que a mãe o deseje (Thompson, 1971).

Ronald Dworkin (2003) apresenta um argumento semelhante ao de Thomson. O autor aponta que a questão moral do aborto envolve o embrião ser considerado ou não uma vida, uma pessoa com interesses próprios, e este tipo de discussão é o que traz atrasos e impede o avanço do debate. Para ele, tal premissa não é verdadeira pois não há interesse ou pensamento que

possa ser psicologicamente elaborado por este suposto ser humano, uma vez que a possibilidade de ele crescer e ter consciência da própria existência depende do desejo da mãe de permitir que ele habite seu corpo e assim sua vida futura se concretize; desta forma, seu *status* de pessoa em "potencial" estaria condicionado por um ato de vontade (Dworkin, 2003).

É importante frisar que discussão a respeito do aborto vai além da questão de existência de vida embrionária porque atinge a defesa da liberdade sexual das mulheres, conforme exposições feitas por Biroli (2014) ao analisar a relação existente entre autonomia, direito ao aborto e cidadania. Para além da mera questão de autonomia individual e direito sobre o próprio corpo, que são as pautas levantadas pelo liberalismo – relevantes, porém insuficientes para conduzir o debate – a autora demonstra que a autonomia não é universal e necessita de recortes e variações. Baseando-se em Thompson, Biroli afirma que a autonomia sobre o próprio corpo apresenta variações entre os gêneros uma vez que a manutenção ou interrupção da gravidez produz impactos distintos para as mulheres por afetar diretamente a integridade física delas e, por isso, sua restrição prejudica e atinge de forma canalizada pessoas do sexo feminino (Biroli, 2014).

Uma vez realizado o enfoque na parcela feminina da população, faz-se necessário adotar um olhar atento às variações que a experiência do aborto gera, a depender se este é vivenciado por mulheres racializadas, de classe social e econômica mais ou menos favorecida, e se dispõem de maior, menor ou nenhum acesso à informação, pois "as escolhas não se dão de maneira isolada das relações de poder" (Biroli, 2014, p. 52). Em discussões sobre a descriminalização do aborto, deve-se priorizar não apenas liberar legalmente o direito de escolha, mas fazê-lo considerando o contexto em que essas escolhas se definem, assim como suas consequências, são questões incontornáveis ao definirmos a dominação masculina como um fenômeno problemático das democracias (Biroli, 2014). É imprescindível prover as condições necessárias para que o acesso ao aborto seja possível para mulheres de diferentes realidades, e considerar suas motivações pessoais como necessidades legítimas:

> O foco não está, portanto, apenas no aborto como alternativa socialmente disponível, mas no aborto como alternativa que se viabiliza em condições e contextos nos quais pode ser considerado pelas mulheres autonomamente e disponibilizado sem constrangimentos e com segurança [...]. O sexismo, as desigualdades e as formas de construção do feminino a partir do olhar dos homens em contextos nos quais a dominação masculina tem impacto na construção

> simbólica e material do gênero fazem também parte das políticas do aborto (Biroli, 2014, p. 58).

Em virtude deste raciocínio, a autora demonstra a partir dos estudos de Gilligan (1982) que o tema do aborto é perpassado por problemáticas específicas de gênero por contrariar obrigações atribuídas à feminilidade, como a obrigação moral de maternar e exercer o cuidado e de não causar mal ao outro, somadas à visão de que priorizar o próprio interesse e bem-estar é um ato egoísta, especialmente quando a individualização é posta contra a maternidade. Nesse sentido, reforço o argumento de Biroli de que o debate sobre o aborto é complexo não apenas por questões bioéticas e filosóficas acerca do início da vida, mas também por violências estruturais impostas pelas relações hierárquicas de gênero que santificam e impõem a maternidade e o cuidado como um dever moral (Biroli, 2014).

4. A criminalização do aborto em El Salvador

O atual código penal de El Salvador, aprovado pelo decreto legislativo n. 270, foi publicado no Diário Oficial em março de 1973 e a partir de 1998, seu ano de vigência, eliminou todas as opções para a realização legal do aborto e introduziu uma nova categoria de infratores: os cúmplices por aborto, que são pessoas que "apoiam" ou facilitam provendo meios e ferramentas para que o aborto seja realizado[3]. Até 1997, o código penal anterior permitia o amparo legal para a realização do aborto em três casos: risco de vida para a gestante, casos de abuso sexual e em casos de anormalidades fetais que fossem mais graves. Além dessa mudança no Código Penal em 1999, a Assembleia Legislativa adicionou uma alteração ao artigo 1º da Constituição Federal do país para proteger a vida desde o momento da concepção, de forma que o

3 Art. 133: Quem provocar o aborto com o consentimento da mulher ou a mulher que o fizer ou consentir que outra pessoa o faça, será punido com pena de prisão de dois a oito anos. Art. 134: Quem provocar o aborto, sem o consentimento da mulher, será punido com pena de prisão de quatro a dez anos. Na mesma pena incorrerá quem praticar o aborto na mulher, tendo obtido o seu consentimento por meio de violência ou engano. Art. 135: Se o aborto for cometido por médico, farmacêutico ou por pessoas que exerçam atividades auxiliares das referidas profissões, quando se dedicarem a essa prática, será punido com pena de prisão de seis a doze anos. Também será imposta a pena de inabilitação especial para o exercício da profissão ou atividade pelo mesmo período. Art. 136: Quem induzir uma mulher ou lhe proporcionar meios financeiros ou outros para praticar o aborto será punido com pena de prisão de dois a cinco anos. Se a pessoa que ajuda ou induz o aborto for o progenitor, a pena será aumentada em um terço da pena máxima indicada no número anterior. Art. 137: Quem provocar o aborto por negligência será punido com pena de prisão de seis meses a dois anos. O aborto injusto causado pela própria mulher grávida e a sua tentativa de provocar o aborto não serão puníveis (República de El Salvador, 1973, p. 35, tradução nossa).

Estado se tornaria responsável pela proteção da vida desde o momento em que o óvulo é fecundado (Vidal e Ceolin, 2021).

Ainda que, historicamente, os códigos penais de El Salvador criminalizassem o aborto, eles previam exceções, o que fazia com que as condenações pelo ato não fossem tão comuns. O código penal de 1950 permitia que juízes absolvessem a pena nos casos em que a justificativa do abortamento era vulnerabilidade econômica (Herrera e Landa, 2011 *apud* Vidal e Ceolin, 2021). Porém, a criminalização absoluta do aborto com o novo código penal tornou a diferenciação entre abortos provocados e abortos espontâneos ou emergências obstétricas algo praticamente inexistente para o poder judiciário salvadorenho. A aplicação da legislação é marcada pelo pressuposto da intencionalidade da mulher para realização do aborto, o que faz com que qualquer mulher que entre em um hospital público com a suspeita de ter abortado seja automaticamente denunciada às autoridades pela equipe médica (Vidal e Ceolin, 2021).

Segundo dados de 2023, informados pela CIDH[4] em seu relatório temático sobre mulheres encarceradas, este cenário traz como consequência o aumento exponencial nos índices de encarceramento de mulheres jovens, solteiras e pobres não apenas pelo delito do aborto, mas por homicídio agravado, uma vez que as emergências obstétricas sofridas causam perdas de fetos com idade gestacional mais avançada e resultam em penas elevadas – de até 50 anos – para quem gesta. Segundo Defago (2018), as penas elevadas que assolam a população carcerária feminina decorrem de uma rede múltipla e complexa de injustiças, que vão desde a falta de contundência das perícias à seleção arbitrária de provas testemunhais, junto à fragilidade da defesa para se impor frente aos relatórios judiciais que persistem em consolidar estereótipos de gênero (Defago, 2008 *apud* Vidal e Ceolin, 2021).

Foram reunidos alguns dados quantitativos sobre o país divulgados pelo Parlamento Europeu acerca dos riscos de ser uma mulher salvadorenha suscetível à penalização neste contexto de criminalização absoluta do aborto. Entre os anos de 2010 e 2014, em El Salvador, 14 mulheres morreram por complicações relacionadas ao aborto, 13 faleceram por gravidez ectópica e 63 morreram em decorrência da legislação proibitiva, pois as mulheres têm

4 [...] desde a reforma de seu Código Penal, realizada em 1998, El Salvador criminaliza sistematicamente as mulheres que sofrem emergências obstétricas, e as condena a penas de até 50 anos de prisão por delitos de homicídio agravado ou aborto. Neste cenário, entre os anos de 1998 e 2019, ao menos 181 mulheres foram processadas por terem sofrido emergências obstétricas. Dessas, segundo a sociedade civil, ao menos 67 foram condenadas. Além disso, em fevereiro de 2023, duas mulheres permaneciam encarceradas por sofrerem emergências obstétricas, mesmo que elas cumprissem com os requisitos para serem beneficiárias de alternativas à pena previstas na Lei Penitenciária (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2023, p. 36, tradução nossa).

receio de procurar ajuda médica em casos de complicações com a gravidez. O suicídio no país é a causa de 57% das mortes de mulheres grávidas que possuem entre 10 e 19 anos de idade, e o país apresenta índices elevados de gravidez na adolescência. De acordo com o Ministério da Saúde, foram registrados 1445 casos de gravidez entre meninas de 10 e 14 anos de idade, e a causa mais comum deste cenário de gravidez precoce é a violência sexual. No ano de 2016, a Polícia Nacional da República de El Salvador registrou 3974 denúncias de violência sexual, das quais 1049 eram casos de estupro em âmbito familiar e 1873 vítimas eram menores de idade ou incapazes (Parlamento Europeu, 2017).

Nota-se que a violência de gênero é um problema gravíssimo no país, onde uma mulher é vítima de violência sexual a cada três horas, e muitos destes casos resultam em gravidez. Ainda que haja índices alarmantes de feminicídio, apenas 5% dos casos chegam aos tribunais. Entre 2015 e 2016, 1097 mulheres salvadorenhas foram assassinadas (Parlamento Europeu, 2017). É notável o desprezo que o estado salvadorenho possui pela vida, integridade e dignidade das mulheres. As taxas de mortes causadas pela criminalização do aborto poderiam ser evitadas, mas os altíssimos índices de violência de gênero no país indicam que essa conjuntura não será transformada em longo prazo caso não haja coerção de tribunais internacionais. Desta forma, em um contexto marcado por abusos sexuais, em grande parte de menores de idade, a proibição absoluta do aborto tem ocasionado casos de gravidez forçada, que segundo o artigo sete do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, constitui um crime contra a humanidade, e reforço que o país ratificou esse tratado em março de 2016 (Parlamento Europeu, 2017).

5. Caso n. 13.069: *Manuela y familia vs. El Salvador*

No ano de 2012, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu a petição que originou o caso *Manuela e família vs. El Salvador*, sobre as violações de direitos humanos destinadas a Manuela (nome fictício), condenada por homicídio qualificado por ter sofrido uma emergência obstétrica. A denúncia foi enviada pela ONG internacional Centro de Direitos Reprodutivos, em conjunto com as ONGS domésticas Colectiva de Mujeres para el Desarollo Local de El Salvador e a Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto Terapéutico, Ético y Eugenésico. A Comissão aprovou o Relatório de Admissibilidade n. 29/17, publicado no ano de 2017, e no ano seguinte emitiu o Relatório de Mérito do Caso n. 13069.

Segundo os fatos alegados pela parte peticionária, Manoela era uma cidadã salvadorenha camponesa de baixa renda, que se casou aos 20 anos de idade e possuía dois filhos, mas seu marido se mudou para os Estados Unidos e não se sabe mais sobre seu itinerário. Por isso, Manuela morava com seus dois filhos, sua mãe, seu pai e sua irmã na zona rural de Las Mezas, no município de Cacaopera, inserido no departamento de Morazán. Tanto Manuela quanto seus pais não sabiam ler nem escrever. Em fevereiro de 2008, Manuela estava grávida e sofreu uma grave queda enquanto lavava roupas no rio com seu filho mais velho, episódio que resultou em dores pélvicas intensas que provocaram sangramentos. No dia seguinte, sua mãe a encontrou na cama e percebeu sinais de que a filha estava doente, pois Manuela estava pálida, suando, em estado inconsciente e com sangramentos vaginais volumosos, o que fez com que seu pai a levasse de imediato ao hospital de San Francisco Gotera.

Algumas semanas antes do acontecimento, a vítima já apresentava sintomas de ânsia de vômito e caroços no pescoço, mas por negligência das clínicas locais, tais sinais iniciais de Linfomas de Hodgkin foram ignorados. Este tipo de câncer é facilmente tratável caso o diagnóstico seja preciso, e este foi um fator que contribuiu para a perda fetal. Ao ser atendida pelo departamento de emergências, no registro de Manuela constava que seu atendimento foi motivado por realização de aborto, pois o depoimento da paciente, confusa, indicava que o feto já havia nascido sem vida e que sua mãe havia cortado o cordão umbilical. Por isso, Manuela foi avisada sobre a notificação enviada ao Ministério Público de El Salvador. Ainda no mesmo dia, o médico que atendeu Manuela realizou uma denúncia contra ela, alegando que a placenta calcificada, o cordão umbilical de 40 centímetros cortado artificialmente e a ruptura do períneo indicariam que o feto possuía nove meses. Dessa forma, os médicos alegaram que Manuela não teria sofrido um aborto, e que as evidências apontam que seu bebê estava completamente formado.

Durante as investigações, o corpo do feto foi encontrado dentro da fossa séptica da residência familiar. Segundo depoimentos dos peritos, o bebê encontrado não possuía defeitos genéticos aparentes e alegaram que foi encontrada uma criança do sexo masculino totalmente formada, coberta por fezes e parasitas, cuja morte havia sido causada no máximo 24 horas antes de ter sido encontrada. Por isso, Manuela foi detida em flagrante após ordem de prisão preventiva pelo crime de homicídio qualificado de um recém-nascido, permanecendo algemada enquanto recebia cuidados médicos na ala de maternidade do hospital que a recebera e sendo interrogada sem a presença de advogados. Um ano após ser detida, a vítima foi diagnosticada com Linfoma de Hodgkin, mas necessitou de cuidados e tratamentos médicos que lhe foram

negados, mesmo com sintomas aparentes desde que fora detida. A piora de seu estado em detrimento de tal omissão culminou em seu falecimento, sob custódia do Estado.

Os juízes da corte salvadorenha que a sentenciaram assumiram que Manuela havia cometido, de fato, o assassinato intencional de uma criança indefesa (infanticídio) em uma tentativa de camuflar sua prova concreta de infidelidade. Além disso, o tribunal acusou a vítima de um comportamento abominável e antinatural que contraria os instintos maternos de proteção e cuidado com o próprio filho, descartando completamente a possibilidade de o natimorto ter falecido em decorrência de complicações durante o parto ou devido às condições de saúde de Manuela. Não houve investigação sobre possíveis causas atreladas à saúde da vítima para compreender se ela poderia ter induzido o aborto, mas sim pressupostos baseados em julgamentos misóginos acerca da conduta sexual de Manuela que presumiam sua culpa.

Em sua sentença[5], a Corte IDH afirma que a sentença do tribunal salvadorenho foi extremamente discriminatória e baseada em estereótipos de gênero que pressupõem determinado instinto materno, e confirmou que não há dúvidas de que a morte do recém-nascido não foi conduzida pela vítima, mas se trata de uma emergência obstétrica que ocorreu devido à pré-eclâmpsia que acometia Manuela e que poderia ter sido intensificada pelo linfoma, descartando suposições discriminantes acerca da esfera sexual e privada da vítima. Além disso, a Corte IDH considerou cruel a condenação por infanticídio, uma vez que a vítima estava desacordada no momento da perda, portanto, considerou desproporcional a imposição de 30 anos de pena.

As medidas de não repetição ordenadas pela Corte ao estado salvadorenho não exigem mudanças legislativas sobre a proibição completa do aborto e não há nenhuma que aborde diretamente o tema. O foco das reparações são as indenizações de caráter individualizado, e no que diz respeito às medidas de não repetição que se relacionam aos direitos reprodutivos, a Corte enfatiza a necessidade de maior atenção ao sigilo médico nos casos de emergência obstétrica, a revisão da pena desproporcional para o infanticídio e a interrupção da prática de prisão preventiva para casos de emergência obstétrica, além da criação de programas de educação sexual para mulheres de baixa renda. A Comissão[6] recomendou a reparação integral das violações declaradas, tanto em plano material quanto imaterial, adotando as medidas de compensação

5 O referido tribunal condenou o estado salvadorenho pelos artigos 1, 2, 4, 5.1, 5.2, 5.6, 7.1, 7.3, 8.1, 8.2, 8.2 d), 8.2 e), 11, 24 e 26 da Convenção Americana e o artigo 7 da Convenção Belém do Pará.

6 O Relatório de Mérito, emitido pela CIDH, responsabiliza El Salvador pela violação do direito à vida, à liberdade pessoal, garantias judiciais, vida privada, igualdade perante a lei, proteção judicial e direito à saúde,

econômica em favor do núcleo familiar de Manuela. Além disso, a CIDH recomenda investigação das responsabilidades administrativas ou de outras índoles que derivam das violações alegadas (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018).

A adoção de medidas de não repetição foi solicitada pela CIDH, as quais devem ser voltadas ao fortalecimento da defensoria pública em casos de possíveis penas severas às mulheres, à garantia da aplicação do flagrante e da prisão preventiva de forma que se adeque aos padrões exigidos pelo relatório, ao treinamento do corpo judicial e sanitário para a eliminação de estereótipos de gênero nas práticas institucionais que conduzem investigações e avaliações probatórias discriminantes que imputam responsabilidade penal às mulheres. Por fim, as últimas recomendações foram acerca da necessidade de estabelecer mecanismos para conscientizar as mulheres acerca dos seus direitos sanitários e reprodutivos, e a garantia da certeza legal do sigilo médico por uma regulamentação adequada, que conte com a criação de protocolos de proteção à equipe médica em casos de emergência obstétrica e abortos que estejam de acordo com os padrões internacionais (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018).

6. Caso n. 13.378: *Beatriz y otros vs. El Salvador*

Em novembro de 2013, a Comissão Interamericana recebeu a petição n. 2003-12 originária do caso *Beatriz y otros vs. El Salvador,* que envolve as violações de direitos humanos de Beatriz ou B. (nome fictício), uma mulher cuja gestação possuía riscos gravíssimos para sua saúde e cujo feto possuía anencefalia. Mesmo sob tais condições, foi negado a ela o acesso à interrupção voluntária da gravidez por parte do Estado, adiando ao máximo sua realização. A petição foi enviada à CIDH pelas organizações Colectiva Feminista para el Desarrollo Local de El Salvador; Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto Terapéutico, Ético y Eugenésico de El Salvador; Ipas Centro América e o Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Por solicitação dos familiares, Beatriz é um nome fictício para resguardar a identidade da vítima. Este é o único caso que envolve, diretamente, a criminalização absoluta do aborto e que se encontra em trâmite na Corte, mas a sentença ainda não foi emitida pelo tribunal. Beatriz faleceu em decorrência das complicações

dos artigos 4.1, 7.1, 7.2, 7.3, 8.1, 8.2, 8.2 c), 8.2 e), 8.2 h), 11.2,11.3, 24, 25.1, 26 da Convenção Americana, em relação aos seus artigos 1 e 2, e o artigo 7 da Convenção Belém do Pará.

de um acidente de trânsito meses após a retirada do feto, cuja demora trouxe prejuízos à sua saúde física e mental.

Beatriz era uma mulher em situação de pobreza, de 22 anos, com lúpus eritematoso discoide agravado por nefrite lúpica. Ela estava grávida de um feto de 20 semanas com anencefalia (diagnosticado incompatível com a vida extrauterina) que desencadearia graves riscos à saúde dela caso houvesse a continuidade da gravidez. Mesmo com comprovação médica de que a gravidez poderia matá-la, o estado salvadorenho foi totalmente negligente com o pedido da realização do procedimento, adiando-o ao máximo e fazendo com que o risco à saúde da vítima aumentasse ainda mais. Haja vista tal quadro de urgência, a Comissão ordenou medidas cautelares[7] n. 114/13 em abril de 2013 em defesa da vida de Beatriz a El Salvador, que as descumpriu, o que levou a CIDH a solicitar medidas provisórias[8] à Corte IDH. No documento[9] encaminhado para a Corte IDH, a Comissão solicita as medidas provisórias, mas exime a Corte de se pronunciar sobre a criminalização absoluta do aborto.

Diante da letargia estatal para a adoção das medidas cautelares emitidas para proteção do direito à vida, à saúde e à integridade de Beatriz, a Corte IDH aprovou e elaborou medidas provisórias, ordenando ao Estado que adotasse e garantisse as medidas necessárias para que a gravidez fosse interrompida a tempo de evitar complicações de saúde que poderiam ser irreversíveis ao pôr em risco a vida de Beatriz. Foi realizada uma cesárea para a retirada do feto, que faleceu cinco horas após o parto por não possuir crânio nem massa encefálica. Porém, o estado salvadorenho adiou o máximo de tempo possível para realizar este procedimento, pois a equipe médica alegava a necessidade de autorização legal prévia mesmo com o risco comprovado à saúde de Beatriz que a gestação ocasionava e com as comprovações de que o feto era incompatível com a vida extrauterina. Os médicos responsáveis insistiam na narrativa de que a gestação não trazia riscos a ela e que toda a situação era advinda da mentalidade da vítima que possuía pavor de morrer – atribuindo

7 As medidas cautelares são reguladas pelo artigo 25 do regulamento da CIDH. Em situações emergenciais de risco iminente, a CIDH pode solicitar por medidas cautelares ao Estado uma série de ações para proteção dos direitos humanos, desde que as circunstâncias do caso cumpram com os requisitos de urgência, gravidade e para evitar danos irreparáveis (Olaya, 2014).

8 As medidas provisórias se originam no artigo 63.2 da CADH, e são outorgadas pela Corte IDH. Segundo o artigo 27 do regulamento da Corte, medidas provisórias podem ser ordenadas em casos de urgência, extrema gravidade e danos irreparáveis. Elas possuem efeito vinculante para os estados, assim como as opiniões consultivas e os casos contenciosos (Olaya, 2014).

9 [...] "o principal obstáculo que impede a senhora B. de ter acesso a esse tratamento é a criminalização absoluta do aborto no Estado de El Salvador. A presente solicitação de medidas provisórias não exige que a Corte Interamericana efetue um pronunciamento sobre a compatibilidade ou não dessa penalização com a Convenção Americana" (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2013, p. 4, tradução nossa).

a complexidade do caso a uma realidade subjetiva inventada por Beatriz, mesmo com internações recorrentes em intervalos inferiores a dois dias em que, sempre que recebia alta, a paciente precisava retornar ao hospital (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2019).

No Relatório de Mérito do caso n. 13.378[10] emitido em março de 2020, a Comissão declarou a responsabilidade internacional do estado salvadorenho e propôs recomendações por violações de direitos humanos da Convenção Americana de Direitos Humanos, da Convenção Belém do Pará e da Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura. As recomendações da CIDH envolvem: reparar integralmente as violações declaradas, tanto em aspecto material quanto imaterial, adotando as medidas de compensação econômica em favor de todos os familiares e provendo saúde integral, física e psicológica a eles em decorrência de toda a dor causada pelas injustiças do caso; adotar todas as medidas legislativas necessárias para possibilitar a interrupção da gravidez em casos de incompatibilidade fetal com a vida extrauterina, ou nos casos de risco à vida ou risco agravado de saúde para a mãe; adotar as medidas necessárias, como políticas públicas, programas de capacitação, protocolos e marcos para assegurar que o acesso à interrupção da gravidez supracitado não apresente obstáculos para sua implementação na prática, garantindo que a informação será difundida para as mulheres, junto ao desenvolvimento da devida estrutura sanitária, o preparo da equipe médica responsável e a proteção legal desses profissionais.

Desta forma, as medidas devem estar de acordo com o direito internacional dos direitos humanos para garantir a acessibilidade aos serviços de interrupção voluntária da gravidez de forma imediata, e garantindo sua obrigatoriedade sem que haja a possibilidade de negação à mulher que apresenta tal demanda. Por fim, a CIDH ordenou ao estado salvadorenho a aplicação de uma moratória sobre a perseguição penal dos crimes relacionados ao aborto, revisando os processos já realizados e ordenando que as autoridades judiciais realizem o controle de convencionalidade de acordo com o relatório, a nível nacional (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2020).

10 A CIDH responsabiliza El Salvador pela violação do direito à vida, à integridade física, às garantias judiciais, privacidade, igualdade perante a lei, proteção judicial e direito à saúde, que correspondem aos artigos 4.1, 5.1, 5.2, 8.1, 9, 11.2, 11.3, 24, 25.1 e 26 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1 e 2 do mesmo instrumento. Além disso, também declarou a violação dos artigos 1 e 6 da Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura, bem como o artigo 7 da Convenção Belém do Pará (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2020).

7. Análise do posicionamento do SIDH

Os representantes da vítima alegam que o caso *Manuela e família vs. El Salvador* se insere em um contexto estrutural de perseguição penal às mulheres que sofrem de emergências obstétricas, situação que deriva da proibição absoluta do aborto em El Salvador. Devido às particularidades do caso, a Comissão reconhece, no relatório de análise de mérito, que as condenações da vítima envolvem o crime de homicídio e não de aborto, mas ressalta e endossa o argumento apresentado pelos denunciantes, de que o caso de Manuela deve ser analisado pela Corte IDH de forma a se considerar sua inserção na estrutura já conhecida da criminalização do aborto no estado salvadorenho e os impactos que a severidade das leis produz nas condenações de mulheres que sofrem emergências obstétricas por abortos e homicídio qualificado.

Ainda neste documento, a Comissão incluiu posicionamentos do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Comitê pela Eliminação da Discriminação contra a Mulher sobre os efeitos da criminalização do aborto em El Salvador. O primeiro organismo se manifestou de forma preocupada com os efeitos da severidade das leis antiaborto no país, cujos efeitos recaem sobre mulheres de baixa renda e baixos níveis de escolaridade perpetuando injustiça e sofrimento, além de aumentar os índices de mortalidade materna com a realização de procedimentos inseguros e a evitação de buscar atendimento médico por medo das denúncias. Outro fator apontado foi a influência que essa legislação possui nas investigações, que são enviesadas para tentar culpabilizar as mulheres sem considerar a possibilidade de que o aborto tenha sido desencadeado naturalmente. O Comitê sobre violência contra as mulheres expressou sua preocupação com a aplicação de penas desproporcionais para mulheres que sofreram abortos e emergências obstétricas.

Inicialmente, a Corte IDH alega que levou em consideração, para realizar seu julgamento, a relação apontada pelos peticionários, pela Comissão Interamericana e pelos comitês de direitos humanos supracitados, entre o caso Manuela e a criminalização do aborto absoluta que ocorre em El Salvador. Entretanto, após uma breve introdução sobre o tema no início da sentença, tal posicionamento não demonstra nenhuma continuidade e solidez no decorrer do julgamento, e a palavra "aborto" não é retomada na sentença nos parágrafos subsequentes. Antes da emissão da sentença da Corte IDH, El Salvador se manifesta, no documento oficial[11] de suas alegações finais,

11 "[...] o Tribunal deve abster-se de falar abertamente sobre a convencionalidade da legislação sobre o aborto de El Salvador Salvador, pois isso seria fazer avaliações abstratas. Nesse sentido, tendo em conta que Manuela

atribuindo um nome próprio à "criança formada" com o argumento de defesa dos direitos da criança e direito à vida desde a concepção para impedir que a Corte se pronuncie sobre sua legislação interna.

Como imposto pelo estado salvadorenho, a Corte IDH realmente se esquiva de um posicionamento sobre a proibição absoluta do aborto no julgamento do caso de Manuela. Em vez de criticar a legislação de El Salvador, o tribunal internacional focou apenas em questões relacionadas à prisão preventiva, violação do devido processo legal e sigilo médico. Entretanto, ressalta-se que tal posicionamento é parcialmente notado no Sistema Interamericano, pois a Comissão não se esquiva do assunto. Em 2018, a CIDH se pronunciou diretamente sobre o tema por meio de um Comunicado de Imprensa, com ordenamentos específicos a El Salvador[12], e no ano de 2021, a Comissão expressou novamente sua preocupação em relação aos retrocessos da região americana no âmbito dos direitos reprodutivos em um Comunicado de Imprensa, de forma mais geral, citando brevemente os efeitos da criminalização absoluta do aborto[13]. Em janeiro de 2023, a Comissão publicou outro Comunicado de Imprensa que versa sobre direitos reprodutivos, solicitando o progresso e a proteção destes direitos na região americana e se pronunciando acerca da argumentação do direito à vida desde a concepção ser incoerente para impedir

não realizou e nem sofreu aborto, não foi investigada, julgada ou punida pelo crime de aborto, a equipe médica não a atendeu por aborto e Dolores Gabriel, seu filho, foi um menino a termo, com 52 centímetros de comprimento, que morreu asfixiado após nascer vivo. Não há relação entre este caso e a legislação sobre aborto. Portanto, solicita-se ao Tribunal Superior que exclua todas as alegações e petições relacionadas com a modificação ou eliminação da legislação penal sobre o aborto em El Salvador, devido à mencionada falta de relação com o caso examinado por este tribunal" (República de El Salvador, 2019, p. 20, tradução nossa).

12 "[...] embora o Código Penal salvadorenho estabeleça penas de até 12 anos de prisão para o crime de aborto, pelo menos 27 mulheres foram condenadas por homicídio qualificado e sentenciadas a até 40 anos de prisão após sofrerem complicações obstétricas. Estas sentenças são executadas com base na suspeita de ter provocado um aborto e, em muitos casos, há indícios de que houve violação do direito ao devido processo. A CIDH insta El Salvador a adotar uma moratória sobre a aplicação do artigo 133 do Código Penal; a rever cuidadosamente as sentenças em cada um destes 27 casos mencionados, com vista a garantir um julgamento justo e livre de estereótipos para cada uma das mulheres e, se for provado o contrário, libertar essas mulheres. A criminalização absoluta do aborto em El Salvador, ao impor um fardo desproporcional ao exercício dos direitos das mulheres e meninas, e ao criar um contexto que facilita abortos inseguros, ignora as obrigações internacionais que o Estado tem de respeitar, proteger e garantir a saúde das mulheres, direitos à vida, à saúde e à integridade. A criminalização das mulheres que sofreram emergências obstétricas e abortos espontâneos também tem graves repercussões no desenvolvimento geral, no bem-estar e no acesso dos seus filhos e filhas a oportunidades em condições de igualdade com outras crianças e resulta em violações do seu direito à vida familiar, livre de interferências ilegítimas. Durante a sua visita ao país, a Comissão obteve informações relacionadas com os vários projetos de reforma do artigo 133 do Código Penal no que diz respeito à criminalização do aborto. Neste sentido, a Comissão insta o Estado salvadorenho a tomar as medidas necessárias para acabar com a criminalização absoluta do aborto no país" (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018, tradução nossa).

13 "[...] a criminalização absoluta da interrupção da gravidez, incluindo os casos em que a vida está em risco e quando a gravidez é produto de estupro sexual ou incesto [...] cria um contexto que facilita abortos inseguros e altas taxas de mortalidade" (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021, tradução nossa).

o aborto sob qualquer circunstância, e que esta prática se equipara à tortura ou tratamento cruel, desumano e degradante, o mesmo posicionamento do Comitê para erradicação de todas as formas de discriminação contra a mulher[14].

Além dos comunicados de imprensa, há três relatórios temáticos emitidos pela CIDH que abordam a questão da criminalização absoluta do aborto em El Salvador. São elas: "Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe" (novembro de 2019), "Situación de derechos humanos en El Salvador" (outubro de 2021) e "Mujeres Privadas de Libertad en Las Américas" (março de 2023). No primeiro relatório citado, a Comissão se pronunciou acerca da criminalização total do aborto ser uma violação do Estado aos direitos humanos específica das mulheres[15]. Pode-se afirmar, a partir do que foi apresentado, que a Comissão apresenta posicionamentos diretos em relação à imposição de condições mínimas para que o aborto terapêutico seja realizado, de forma mais progressista e atualizada do que a Corte, que, por sua vez, emite pronunciamentos evasivos sobre a sua criminalização absoluta, sem estabelecer ordenamentos aos estados (no caso, ordenamentos para El Salvador) para adotarem medidas voltadas à garantia deste direito.

Smyth (2023) apresenta três potenciais explicações para a Corte demonstrar cuidado ao se pronunciar sobre a criminalização do aborto no caso Manuela. A primeira razão seria o risco do *backlash*[16] e suas consequências materiais,

14 "[...] a Comissão recorda que, como já especificado pela Corte Interamericana, a proteção da vida desde a concepção não é absoluta, mas gradual e progressiva, de acordo com o seu desenvolvimento, de modo a permitir um equilíbrio adequado com outros direitos que possam entrar em conflito. Desta forma, a CIDH reiterou que, embora a criminalização absoluta do aborto exponha todas as mulheres a práticas perigosas e até mortais que colocam em risco suas vidas e saúde, tem-se um efeito desproporcional, sobretudo aos direitos das mulheres que se encontram em situação de pobreza e maior vulnerabilidade social. Esse efeito é exacerbado em meninas e adolescentes, que devido à sua condição de gênero e idade não apenas estão especialmente expostas à violência sexual, como a gravidez representa um alto risco para a sua saúde, conforme identificado pelas OPAS. Além disso, forçá-las a levar a gravidez a diante lhes causa angústia física e mental, o que constitui violência de gênero e equivale à tortura ou tratamento cruel, desumano e degradante, de acordo com o Comitê CEDAW" (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2023).

15 "A Comissão reitera o impacto negativo das leis que criminalizam aborto absolutamente nos direitos à vida, à integridade pessoal, à saúde e aos direitos das mulheres de viverem livres de violência e discriminação em casos de risco para a saúde, de inviabilidade do feto e em gravidezes resultantes de violência sexual ou incesto. Pelo exposto, estas disposições impõem um fardo desproporcional ao exercício dos direitos das mulheres e meninas, e criam um contexto que facilita os abortos inseguros. A este respeito, a Comissão adverte que a criminalização absoluta do aborto, ao impor um fardo desproporcional ao exercício dos direitos das mulheres, é contrária às obrigações internacionais que o Estado tem de respeitar, proteger e garantir os direitos das mulheres à vida, à saúde e integridade" (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2023).

16 Por definição de Sandholtz *et al.* (2018) "os tribunais internacionais de direitos humanos confrontam constantemente Estados que rejeitam ou não cumprem integralmente as decisões dos tribunais. O incumprimento e mesmo a crítica às decisões dos tribunais internacionais de direitos humanos são formas normais de resistência a decisões adversas. Mas por vezes os Estados atacam os tribunais internacionais

pois o Sistema Interamericano está familiarizado com retiradas financeiras e tentativas de restringir seu trabalho. No ano de 2019, a administração de Trump resultou em uma retirada de 200 mil dólares do financiamento da Comissão, como consequência da interpretação de um suposto *lobbying*[17] pró-aborto advindo deste organismo. Nesse sentido, a autora argumenta que seria compreensível (ainda que de forma lamentável) se o julgamento do caso Manuela fosse influenciado por esta retirada, uma vez que os juízes regulam de forma a minimizar os riscos, principalmente sobre um assunto tão controverso em países politicamente complexos, recorrendo a argumentos que estreitam o escopo dos desdobramentos jurídicos (Smyth, 2023).

Um segundo motivo poderia ser o excepcionalismo do aborto, que diz respeito ao tratamento excepcional que o tema recebe, como um problema que requer mais minúcias legais alternativas ou intensivas do que outros por se tratar de um tema politicamente sensível e controverso (Smyth, 2023). A autora afirma que, embora o SIDH se pronuncie de forma a considerar os aspectos do aborto junto aos direitos humanos, há uma notável evitação do termo, dando preferência à citação do escopo dos direitos sexuais e reprodutivos de forma mais ampla. Por fim, Smyth (2023) afirma que as opiniões divergentes entre os juízes também podem ter contribuído para o evitamento da questão do aborto. O juiz Vio Grossi argumentou em seu voto parcialmente dissidente que foi desnecessário citar o aborto no caso Manuela, e que não há normas internacionais ou interamericanas que reconheçam o aborto como um direito humano (Smyth, 2023). Além disso, o juiz defende que o caso realmente envolve um homicídio qualificado, e que citar o aborto na sentença foi totalmente desnecessário e inapropriado (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2021).

No entanto, a opinião concorrente do juiz Ricardo Perez Manrique elabora um posicionamento mais progressista ao examinar a interseccionalidade das vulnerabilidades e da discriminação estrutural nas qual Manuela se insere, e ao defender a importância de uma perspectiva de gênero no julgamento de casos que envolvem a temática dos direitos reprodutivos. O juiz discorda da sentença no que diz respeito à categorização dos direitos reprodutivos como violação do direito à saúde, pois se trata de uma violação dos direitos

de direitos humanos com formas de resistência mais abrangentes que chamamos de '*backlash*'. *Backlash* refere-se a ações que visam restringir as autoridades de um tribunal. Pode incluir uma série de ações, desde a redução das competências de um tribunal, à retirada da jurisdição de um tribunal, até ao encerramento total de um tribunal" (Sandholtz, Bei e Caldwell, 2018, p. 159).

17 Kreitchmann (2020) conceitua *lobbying* como "o processo de interação de um grupo de pressão com aqueles que possuem o poder de decisão no Estado, tendo por objetivo influenciar na formulação de alguma política de modo a favorecer seus interesses" (Kreitchmann, 2020, p. 25).

econômicos, sociais e culturais. A violação apenas do direito à saúde restringe a complexidade do tema e de seus efeitos apenas à esfera sanitária, ignorando a indivisibilidade dos direitos das vítimas (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2021).

Ainda que não aborde diretamente o aborto, a sentença do caso *Artavia Murillo vs. Costa Rica* apresenta o posicionamento da Corte Interamericana sobre o direito à vida, defendido pelo artigo 4.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Segundo o tribunal, o direito à vida não deve ser considerado absoluto, tampouco deveria ser utilizado com o objetivo de negação de outros direitos humanos, o que permite inferir que, em situações nas quais outras garantias de direitos humanos entram em conflito, a Corte admite que sejam adotadas exceções para a interpretação do direito à vida desde o momento da concepção. Nesse caso a Corte se pronunciou acerca do argumento que defende a existência da vida do feto a partir da concepção na sentença que envolve a problemática da fertilização *in vitro,* não se referindo diretamente à questão do aborto em específico, porém, o caso permite interpretações otimistas sobre o tema e aguardar, com esperança, que a Corte poderá emitir argumentação semelhante sobre o direito à vida em sua sentença do caso Beatriz.

Em relação ao que foi exposto sobre o caso Beatriz, demonstrou-se que a Comissão ordenou ao estado salvadorenho que este revise sua legislação e estabeleça condições mínimas para a realização do aborto em casos de incompatibilidade fetal com a vida extrauterina e risco de vida ou saúde para a gestante. Esse posicionamento direto, junto às medidas provisórias ordenadas pela Corte, pode indicar que o Sistema caminha para uma decisão semelhante na sentença da Corte IDH. Olaya (2014) argumenta que as medidas provisórias da Corte IDH no caso Beatriz podem gerar efeitos positivos para a jurisprudência sobre aborto no continente americano, pois solidificaram a noção de direitos reprodutivos no SIDH, e ao priorizar a proteção da vida e da integridade física de Beatriz acima de qualquer outra circunstância, há uma implicação de reconhecimento da autonomia reprodutiva, sem que um suposto direito à vida do feto impeça a mulher de garantir os próprios interesses sobre seu próprio bem-estar, seja ele físico, emocional ou mental (Olaya, 2014).

Porém, no Relatório de Mérito, há uma demonstração das discordâncias internas na Comissão sobre o aborto. Há um voto dissidente do comissionado Edgar Stuardo Ralón Orellana, em que seus argumentos compõem longas justificativas para não se responsabilizar o estado salvadorenho pela criminalização absoluta do aborto, uma vez que este direito não é garantido pela Convenção Americana, argumento bastante semelhante à interpretação formalista da CADH presente no voto dissidente de Grossi na sentença do caso Manuela.

Orellana afirma que como não há um direito ao aborto no SIDH[18], logo, os Estados não possuem responsabilidade internacional de promover ou permitir essa prática, e que utilizar a decisão do caso *Artavia Murillo* como base para exigir a obrigação do estado de El Salvador seria errado pois as sentenças da Corte IDH criam obrigações jurídicas apenas para os países envolvidos nelas, neste caso, apenas para Costa Rica. Orellana citou o voto dissidente de Vio Grossi do caso *Artavia Murillo* que apresenta um argumento em defesa da vida do não nascido, baseando-se na interpretação literal do artigo 4º da CADH. Além disso, o comissionado defendeu que, mesmo sendo anencefálica, a "filha" (em uma tentativa de atribuir identidade ao feto) de Beatriz foi discriminada e teve seu direito à vida violado em decorrência de sua incapacidade (citando a Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência), e que a gestação não colocava em risco a vida de Beatriz (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2020).

É válido destacar que, ainda que não se tratem de casos salvadorenhos, há dois casos sobre a temática do aborto que apresentam resultados positivos quanto ao cumprimento de recomendações por parte dos estados: o caso *Amélia vs. Nicarágua*, e ocaso *Paulina vs. México*, ambos solucionados no âmbito da CIDH, sem encaminhamento para a Corte IDH. O caso da Nicarágua envolve a imposição de medidas cautelares para início do tratamento de Amélia, uma mulher com câncer que precisava de quimioterapia, mas que havia sido negada devido aos riscos de aborto que o tratamento poderia causar. Na Nicarágua, o aborto também é criminalizado em todas as circunstâncias, mas a CIDH ordenou medidas cautelares que assegurassem o tratamento de Amélia e o estado nicaraguense as cumpriu. Este posicionamento evidencia que a CIDH privilegiou a vida de uma mulher e mãe de uma menina de dez anos em relação a uma vida potencial, felizmente (Arango, 2013).

Por fim, o caso *Paulina vs. México* envolve a solução amistosa do estado mexicano, em um caso que a vítima foi estuprada aos 14 anos de idade e a violação sexual resultou em gravidez. Segundo a legislação de *Baja Califórnia*, a lei permitia que a gravidez fosse interrompida mas, ainda assim, foram

18 Apesar de tais interpretações formalistas da CADH e discordâncias acerca da criminalização absoluta do aborto ser ou não uma violação de direitos humanos – curiosamente, realizadas por homens –, o Mecanismo de Seguimento da Convenção Belém do Pará (MESECVI) determina que a criminalização do aborto constitui tortura, e solicita aos estados que permitam o acesso ao aborto em casos mínimos, ou terapêuticos (risco de vida ou para a saúde da gestante, anormalidade fetal incompatível com a vida extrauterina e casos de violência sexual). Nesse sentido, afirmar que não existem normas internacionais que exigem condições mínimas para realização do aborto se trata de uma desonestidade, pois há um consenso sendo desenvolvido sobre os casos em que o aborto terapêutico deve ser permitido, como também foi estabelecido pelo Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher no caso *LC vs Peru* e pelo Comitê de Direitos Humanos, no caso *KL vs. Peru* (Smyth, 2022).

interpostos obstáculos em âmbito interno para a realização do aborto que levaram tempo suficiente para a criança se formar e nascer. Após o acordo de solução amistosa, o estado mexicano proveu todos os meios necessários para que Paulina obtivesse acesso às condições de justiça necessárias a ela e ao seu filho, como indenizações, assistência psicológica, apoio financeiro para empreender e também medidas estruturais para que o estado avance internamente e impeça que mulheres abusadas sofram o que Paulina passou, uma dificuldade de acessar seus direitos já garantidos pelo estado mexicano, que cumpriu totalmente com a solução amistosa (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2012).

8. Considerações finais

Dado o exposto, nota-se que a Comissão Interamericana, enquanto órgão político, apresenta posicionamentos mais assertivos sobre a criminalização absoluta do aborto, não apenas nos relatórios de mérito de El Salvador, mas em relatórios temáticos e comunicados de imprensa, enquanto a Corte Interamericana, que é o órgão jurisdicional, se esquiva do tema em sua sentença e não acompanha o viés progressista da Comissão, pois apresenta apenas posicionamentos de comitês e normativas internacionais em parágrafos iniciais na sentença abordando o tema de forma superficial, sem desenvolver ordenamentos jurídicos e medidas de reparação e não repetição que exijam transformações estatais internas aos estados e componham tentativas sólidas de alterar essa legislação que desumaniza mulheres.

Urge que a Corte Interamericana de Direitos Humanos interprete a proibição absoluta do aborto como uma questão de violência de gênero equivalente à tortura, que consolida desigualdades estruturais em sociedades do continente americano e desencadeia altos índices de mortalidade materna e encarceramentos massivos de inocentes. Espera-se que, na sentença do caso *Beatriz e outros vs. El Salvador,* a Corte IDH não apenas responsabilize o estado salvadorenho como também imponha medidas de não repetição e aproveite a oportunidade de fixar *standards* mínimos para a realização do aborto nos países americanos, principalmente nos casos terapêuticos em que há risco de vida para a gestante, feto com anencefalia ou anormalidades fatais e casos de gravidez originada por estupros e incestos.

Referências

ARANGO, Mónica *et al*. *Derechos humanos y mujeres:* teoría y práctica. Santiago: Universidad de Chile, 2013. Disponível em: <https://libros.uchile.cl/files/presses/1/monographs/365/submission/proof/2/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

ÁVILA, Maria Betânia. Direitos sexuais e reprodutivos: desafios para as políticas de saúde. *Cadernos de Saúde Pública,* v. 19, p. S465–S469, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/q9MctdsGhp3QSKspjfPt5Rx/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 3 fev. 2025.

BIROLI, Flávia. Autonomia e justiça no debate sobre aborto: implicações teóricas e políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política,* n. 15, p. 37-68, set./dez. 2014.

BIROLI, Flávia; VAGGIONE, Juan Marco; MACHADO, Maria das Dores Campos. *Gênero, neoconservadorismo e democracia:* disputas e retrocessos na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRYSK, Alison; STOHL, Michael (ed.). *Contracting human rights:* crisis, accountability, and opportunity. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

BRASIL. Decreto n. 1.973, de 1 de agosto de 1996. *Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994.* Diário Oficial da União, Brasília, 2 ago. 1996, pn. 1447. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CENTRO LEGAL PARA DERECHOS REPRODUCTIVOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS. *Mujeres del Mundo:* leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas en America Latina y el Caribe. 1 ed. Nova York: CRLP, 1997.

CIDH apresenta caso sobre El Salvador à Corte IDH. *OEA*, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/255.asp>. Acesso em: 3 fev. 2025.

CIDH expresa su preocupación por la adopción de medidas regresivas en materia de derechos sexuales y reproductivos en la región. *OEA*, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/208.asp>. Acesso em: 3 fev. 2025.

CIDH pede progresso no reconhecimento e proteção dos direitos reprodutivos na região. *OEA*, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2023/011.asp>. Acesso em: 3 fev. 2025.

CIDH urge a El Salvador a terminar con la criminalización total del aborto. *OEA*, 7 mar. 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/042.asp>. Acesso em: 3 fev. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes:* buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. 1. ed. Washington: OEA, p. 1-150, 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Manuela y otros vs. El Salvador.* Sentença de 2 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_441_esp.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Casos contenciosos em trâmite de El Salvador:* Beatriz y otros vs El Salvador. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/beatriz_y_otros.pdf>. Acesso em: 28 de ago. de 2023.

COSTA, Sérgio; DINIZ, Debora. *Bioética:* ensaios. Brasília: Letraslivres, 2001.

DINIZ, Debora; GUILHEM, Dirce. Bioética feminista na América Latina: a contribuição das mulheres. *Revista Estudos Feministas,* v. 16, n. 2, p. 599-612, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v16n2/15.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

DWORKIN, R. *Domínio da vida:* aborto, eutanásia e liberdades individuais. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

FACIO, Alda. *Los derechos reproductivos son derechos humanos.* San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

FERREIRA, Mariana Pompilio Leonel. Os direitos reprodutivos das mulheres e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo,* v. 25, n. 1, p. 20, 2019. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/971>. Acesso em: 5 fev. 2025.

FICHA Técnica informativa Petición 161-02 Paulina del Carmen Ramírez Jacinto: Informe de solución amistosa N° 21/07 Cumplimiento total (México). *OEA*, 9 mar. 2007. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/FT/2019/ft_sa_mex_petition_161-02_spa.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2025.

GARBIN, Isabela. *Direitos Humanos e Relações Internacionais*. São Paulo: Contexto, 2021.

LEGALE, Siddharta; RIBEIRO, Raise D.; FONSECA, Priscila Silva. O aborto no sistema interamericano de direitos humanos: contribuições feministas. Revista de Investigações Constitucionais. v. 9, n. 1, p. 103-135. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/QqdT3WdmDzftpF3Sgky3rPs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 fev. 2025.

MAIA, Marrielle; MACIEL, D.A.; GARBIN, I. Banco de Dados Perfil dos Casos no Sistema de Petições da CIDH e na Corte IDH (1971-2022).

MAIA, Marrielle; LIMA, R; Delarisse, T.; GUIMARÃES, I. e WEST, C. Banco de Dados do perfil dos denunciantes em casos do SIDH (1971-2022).

KREITCHMANN, Paula Ferreira. *Os Contornos do Lobbying no Estado Democrático de Direito: uma análise constitucional da defesa de interesses de grupos sociais organizados*. 2020. 108 f. Dissertação (Mestrado na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020.

ORTEGA, L. C. *O conceito de pessoa moral como critério para análise do aborto provocado: considerações interdisciplinares*. 2011. 295 f. Dissertação (mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLAYA, Mónica Arango. *Medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto B. con El Salvador y el fortalecimiento de la protección de los derechos reproductivos en el sistema interamericano.* Anuario de Derechos Humanos, n. 10, p. 177-185, 2014. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32385.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

PESSINI, Leo. Bioética na América Latina: algumas questões desafiantes para o presente e futuro. *Bioethikos*, v. 2, n. 1, p. 42-49, 2008. Disponível em: <https://revistaeclesiasticabrasileira.itf.edu.br/reb/article/view/1331>. Acesso em: 4 fev. 2025.

SANDOVAL-MANTILLA, Alexandra. LAGUNA-TRUJILLO, Juliana. Caso Esperancita: hacia un estandar legal mínimo de aborto terapeutico en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Bioetica y Derecho*, 2018, n. 43, p. 127-144. Disponível em: <https://scielo.isciii.es/pdf/bioetica/n43/1886-5887-bioetica-43-00127.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2025.

SMYTH, Rebecca. Abortion in international human rights law: missed opportunities in Manuela v El Salvador. *Feminist Legal Studies,* v. 32, n. 1, p. 123-134, 2023. Disponível em: <10.1007/s10691-022-09510-9>. Acesso em: 4 fev. 2025.

THOMSON, Judith Jarvis. Uma defesa do aborto. *Revista Brasileira de Ciência Política,* n. 7, p. 145-164, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/ZWJH9c6HvsJ5rJrbvLpnGxx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 fev. 2025.

UNIÃO Europeia. Resolução do Parlamento Europeu n. 2017/3003(RSP), de 14 de dezembro de 2017. *República do Salvador: os casos de mulheres perseguidas por terem sofrido um aborto.* Parlamento Europeu, França, 14 de dez. de 2017. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0498_PT.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2025.

VIDAL, Camila F.; CEOLIN, Monalisa. Penalização do aborto em El Salvador: um estudo de caso. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD,* v. 11, n. 21, p. 329–358, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v11i21.14322>. Acesso em: 4 fev. 2025.

RUMO À COP30 NO BRASIL: O PAPEL DA DIPLOMACIA CIENTÍFICA BRASILEIRA EM PARCERIA COM O CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL

Natália Hedlund Jardim[1]

Resumo

O presente estudo tem como propósito investigar a atuação de atores regionais na agenda da diplomacia científica brasileira. O objeto de estudo analisado é o Consórcio da Amazônia Legal, uma autarquia composta pelos nove estados brasileiros que integram a região da Amazônia Legal que tem se destacado por suas iniciativas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, direcionadas para a promoção de políticas públicas voltadas à mitigação das mudanças climáticas e à preservação do território amazônico. Parte-se da hipótese de que a participação ativa e bem-sucedida do Consórcio nas Conferências das Partes da Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima desempenhou um relevante papel na decisão do governo federal em indicar o Brasil, com a cidade de Belém como sede, para acolher a 30ª edição do evento em 2025.

Palavras-chave: COP30; Diplomacia científica; Consórcio da Amazônia Legal; Conferência das Partes; Mudanças climáticas.

1 Natália Hedlund Jardim é bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1. Introdução

A diplomacia científica pode ser conceituada como o processo de integração entre os campos da ciência, tecnologia e política externa. Seu escopo engloba a aplicação de soluções, recursos, ferramentas e conhecimentos científicos e tecnológicos para abordar questões de relevância internacional. Nesse contexto, os cientistas, acadêmicos e demais membros da comunidade epistêmica desempenham um papel ativo, colaborando com agentes governamentais nacionais e internacionais na concepção e execução de iniciativas relacionadas a temáticas globais diversas, como questões ambientais, mudanças climáticas, preservação ambiental, saúde pública e problemas sanitários (Cuellar-Ramirez, 2021; Mencía-Ripley *et al.*, 2021).

A incorporação do âmbito científico e tecnológico nas negociações internacionais tem um considerável potencial para contribuir positivamente no desenvolvimento dos países, particularmente aqueles em desenvolvimento que ainda carecem de transferência de tecnologia e compartilhamento de inovações. Apesar disso, nota-se uma escassez de investimentos por parte de muitos governos nacionais em iniciativas que articulem a produção científica e tecnológica com a agenda de política externa. Neste cenário, os governos locais emergem como atores de reconhecida importância e pertinência no processo. As unidades subnacionais, em parceria com a comunidade acadêmica, empresas e organizações não governamentais, têm se engajado na implementação de agendas científicas e de inovação (Silva *et al.*, 2021).

Há uma demanda tanto pelos tradicionais produtores de ciência e tecnologia – empresas e universidades – quanto pelos atores subnacionais para uma maior cooperação na implementação de políticas que possam contribuir para o desenvolvimento regional, sobretudo para implementação no curto e médio prazo. A natureza da atuação internacional das unidades subnacionais, baseada na promoção dos interesses locais em um contexto político-administrativo descentralizado, contribui para a proliferação de parcerias técnico-científicas entre estes governos e atores internacionais (Silva *et al.*, 2021; Acuto e Kaltofen, 2018).

No caso brasileiro, o contexto é similar. A crescente atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras nas últimas três décadas evidencia este quadro. As políticas externas têm se aproximado cada vez mais do cotidiano das políticas públicas dos governos locais, na medida em que fazem parte das escolhas políticas de cada governo e das dinâmicas de coalizão e disputas de interesses entre atores diversos da política nacional (Milani e Pinheiro, 2013).

Nesse cenário, a viabilização de um projeto de desenvolvimento nacional eficaz deve incorporar as demandas e características de cada região. Essa incorporação pode ocorrer por meio de uma coordenação entre os governos locais e o governo federal ou mediante uma atuação autônoma das regiões, dentro de suas esferas de competências (Alvares, Rodrigues e Narita, 2021).

Com base nessa perspectiva, o presente estudo tem como propósito investigar a atuação de atores regionais na agenda da diplomacia científica brasileira. A fim de realizar essa investigação, o objeto de estudo selecionado é o Consórcio da Amazônia Legal, uma autarquia composta pelos nove estados brasileiros que integram a região da Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. O Consórcio tem se destacado por suas iniciativas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, direcionadas para a promoção de políticas públicas voltadas à mitigação das mudanças climáticas e à preservação do território amazônico. Para atingir seus objetivos, tem utilizado mecanismos intergovernamentais nacionais, mediante articulações com diferentes órgãos do governo federal, mas também tem buscado ativamente canais internacionais diretos por meio de parcerias com organizações internacionais, bancos de desenvolvimento e governos estrangeiros (Consórcio da Amazônia Legal, 2017).

No cenário internacional, destaca-se a participação ativa do Consórcio nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COPs), consideradas os principais fóruns internacionais para discussão de medidas para mitigação das mudanças climáticas. Durante as COPs, o Consórcio aproveita a visibilidade internacional para apresentar os projetos em desenvolvimento. Em especial, destaca-se o Plano de Recuperação Verde (PRV) elaborado pelo Consórcio, que consiste em um projeto de desenvolvimento vinculado a uma estratégia de transição para uma economia verde, desenvolvido com o apoio do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) (Consórcio da Amazônia Legal, 2021a).

Parte-se da hipótese de que a participação ativa e bem-sucedida do Consórcio nas COPs recentes desempenhou um relevante papel na decisão do governo federal em indicar o Brasil, com a cidade de Belém como sede, para acolher a 30ª edição do evento em 2025. Ademais, entende-se que essa indicação seria resultado de uma estratégia concebida pelo próprio Consórcio para projetar internacionalmente a região amazônica, particularmente em resposta a um período de perda de proeminência do país nas discussões ambientais globais.

Para alcançar o objetivo proposto por este trabalho e investigar a hipótese formulada, esse texto está estruturado em cinco seções. A primeira seção corresponde à presente introdução. A segunda seção, por sua vez, abordará a relevância dos projetos de desenvolvimento atrelados à uma economia verde no contexto da agenda de diplomacia científica, enquanto a terceira seção se aprofundará no Plano de Recuperação Verde elaborado pelo Consórcio da Amazônia Legal. A quarta seção apresentará o histórico da participação do Consórcio nas COPs, bem como os resultados das ações empreendidas durante esses encontros. Por fim, a quinta seção trará as considerações finais deste trabalho acerca do papel da atuação do Consórcio durante as COPs na indicação do Brasil como sede da 30ª edição da conferência.

2. A economia verde na agenda da diplomacia científica

A relevância da pauta climática reside no fato desta agenda possuir uma especificidade que a distingue das demais agendas políticas. Entre os eixos de política pública, ela constitui um dos principais exemplos da interdependência entre os âmbitos local, nacional e internacional, uma vez que as políticas negociadas pelas nações no contexto internacional dependem, em grande medida, da implementação pelos governos estaduais e municipais. Acentuando, assim, a necessidade de participação destes atores na formulação das políticas climáticas, bem como o seu potencial para influenciar os debates nacionais e internacionais em curso (Costa da Silva, 2015). Dada a natureza da agenda ambiental, pode-se observar a proliferação de arranjos e cooperações na temática entre distintos atores, com a participação ativa da comunidade epistêmica na produção e compartilhamento do conhecimento científico e tecnológico (Acuto e Kaltofen, 2018).

O Acordo de Paris é um relevante exemplo dessa cooperação internacional na agenda climática. Firmado em 2015 durante a 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o acordo prevê o compromisso de redução das emissões de gases de efeito estufa pelos países signatários e ações para mitigação das consequências das mudanças climáticas, bem como a mobilização de apoio financeiro e tecnológico para auxiliar os países em desenvolvimento na implementação de ações sustentáveis. Alcançou-se um consenso entre as partes de que a proteção dos bens comuns é do interesse nacional de todos os países. Nesse contexto, enquanto no nível doméstico diversos grupos de interesse exercem pressão sobre o governo nacional em prol da adoção de medidas favoráveis aos seus interesses, no nível

internacional os governos buscam maximizar a sua capacidade de atender à estas demandas domésticas (Cuellar-Ramirez, 2021; Ollivier-Mrejen, Michel e Pham, 2018).

Anualmente, as partes signatárias do acordo se reúnem na Conferência das Partes com o propósito de avaliar o progresso das ações implementadas. Contudo, as COPs também têm se transformado em um espaço plural para a participação de atores diversos, como a sociedade civil, a comunidade epistêmica, o setor privado e atores subnacionais. Esses atores, juntamente com políticos e diplomatas da burocracia nacional, engajam-se nas discussões em curso, apresentando alternativas e defendendo seus interesses. Ao longo dos anos, a presença desses novos atores nas COPs tem aumentado, impulsionada pela necessidade de cooperação entre diferentes agentes políticos e setores da sociedade para a efetiva implementação dos compromissos estabelecidos em 2015. Dessa forma, a COP se tornou um importante painel para que cientistas e especialistas em mudanças climáticas possam alertar e aconselhar os líderes globais, formuladores de políticas e diplomatas que negociam os acordos firmados internacionalmente (Ollivier-Mrejen, Michel e Pham, 2018; S4D4C, 2019).

Entre as principais diretrizes definidas neste regime climático está a conciliação entre desenvolvimento econômico e mitigação das mudanças climáticas a partir de uma economia verde. Os países em desenvolvimento assumiram o compromisso de manter suas políticas de redução da pobreza e combate à desigualdade, mas alinhadas à redução da dependência de fontes de energia baseadas em combustíveis fósseis e à diminuição das emissões de carbono, fomentando, assim, a eficiência no uso de recursos naturais e reduzindo as perdas associadas à biodiversidade. Para alcançar tais objetivos, torna-se essencial o desenvolvimento de políticas alinhadas à ciência e tecnologia, tanto no âmbito dos governos nacionais como no das unidades subnacionais, as quais desempenham um papel fundamental na implementação e acompanhamento dos programas desenvolvidos (Consórcio da Amazônia Legal, 2021a).

Neste contexto, o Consórcio da Amazônia Legal desponta como um relevante ator na busca pelo desenvolvimento econômico aliado à uma economia verde. Criado em janeiro de 2017 e instituído oficialmente em março de 2019 pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, o Consórcio tem como objetivo principal impulsionar o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal e de seus Estados membros a partir da criação de uma agenda comum de projetos. Entre as finalidades estabelecidas pela autarquia estão o fortalecimento do papel político e econômico dos estados amazônicos, a promoção de políticas

para a mitigação das mudanças climáticas, o desenvolvimento de projetos voltados a uma economia de baixo carbono e a busca por investimentos e novas fontes de recursos para a preservação do território local (Consórcio da Amazônia Legal, 2017; 2021a).

Com a constituição do Consórcio, os estados da região visavam concentrar recursos e esforços em um abrangente projeto de desenvolvimento regional, conciliando a preservação ambiental com a criação de oportunidades de emprego e renda para a população local. Para alcançar esse propósito, o Consórcio empenha-se em atrair investimentos científicos e tecnológicos, em parceria com universidades e institutos de pesquisa brasileiros, visando à efetivação das políticas propostas. O principal projeto lançado pelo Consórcio até então, o Plano de Recuperação Verde (PRV), exemplifica esse objetivo (Alvares, Rodrigues e Narita, 2021).

O PRV consiste em uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável para redução das desigualdades econômicas e sociais. Tem sido um dos principais projetos divulgados pelo Consórcio internacionalmente, por se tratar de um plano de desenvolvimento atrelado à uma estratégia de transição para uma economia verde, inspirado em práticas internacionais. A partir do PRV, o Consórcio logrou desenvolver um plano estruturado e viável de desenvolvimento sustentável para a região, que pode ser divulgado internacionalmente em busca de apoio financeiro e técnico-científico, utilizando a diplomacia científica em prol dos projetos da região (Consórcio Da Amazônia Legal, 2021a; Alvares, Rodrigues e Narita, 2021). Nesse contexto, a próxima seção abordará os principais eixos e objetivos do PRV, bem como a estratégia delineada para sua implementação.

3. O Plano de Recuperação Verde

O Plano de Recuperação Verde do Consórcio da Amazônia Legal é um programa abrangente de políticas públicas, fortemente inspirado em um movimento internacional para promoção do crescimento econômico sustentável. Sua principal inspiração remonta ao Global Green New Deal, um conjunto de políticas públicas divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 2009, bem como aos Green Deals subsequentemente implementados pelos Estados Unidos, União Europeia e República Popular da China. O programa original do PNUMA delineou diretrizes aos países para a promoção do desenvolvimento econômico alinhado à preocupação ambiental e à redução dos fatores causadores das mudanças climáticas. Em sua concepção,

o PNUMA visava fornecer orientações técnicas e conhecimento para auxiliar as nações na recuperação econômica após a crise global de 2008 (Alvares, Rodrigues e Narita, 2021).

Os Green New Deals mencionados tinham como objetivo reduzir a dependência em atividades econômicas baseadas na emissão de gases nocivos e promover o uso de fontes renováveis de energia. Entretanto, estes planos tinham como foco primordial a transição da matriz energética dos países, nos quais a produção e uso de energia representam 75% das emissões de gases do efeito estufa. Em contraste, no caso amazônico, as principais fontes de gases prejudiciais ao meio ambiente são as emissões provenientes do desmatamento ilegal e a produção de metano associada à pecuária na região, muitas vezes associada a empregos informais e atividades ilegais. Tornou-se necessário, dessa forma, uma adaptação dos planos globais ao contexto local dos estados amazônicos (European Comission, 2019; Alvares, Rodrigues e Narita, 2021).

Outra característica que distingue o PRV dos demais Green Deals reside no fato de ser um plano desenvolvido por atores subnacionais, mobilizado pela atuação dos nove Estados membros do Consórcio e não diretamente pela administração federal. O foco inicial do plano é endereçar os problemas estruturais da Amazônia Legal, tais quais o desmatamento ilegal, as dificuldades de inovação e capacitação da mão de obra local e o subaproveitamento do potencial da bioeconomia. O Plano engloba 12 programas, divididos em quatro eixos de ação: freio ao desmatamento; desenvolvimento produtivo sustentável; tecnologia verde e capacitação; e infraestrutura verde. Para cada eixo, são estipuladas metas para o combate ao desmatamento na região, a redução da emissão de gases nocivos e a utilização do potencial da Amazônia para geração de emprego e renda a partir de uma economia verde (Consórcio da Amazônia Legal, 2021a).

O desenvolvimento do PRV foi fundamentado na compreensão de que a realidade socioeconômica da região amazônica, marcada por índices reduzidos de desenvolvimento, elevadas taxas de desemprego e uma economia informal proeminente, demandava uma adaptação dos modelos de recuperação verde concebidos internacionalmente. Reconheceu-se que a simples erradicação do desmatamento ilegal não seria suficiente para solucionar as questões estruturais da região. Junto aos esforços para conter a degradação ambiental, seria imprescindível a implementação de políticas públicas que fomentassem alternativas de emprego e renda para a parcela da população cuja subsistência está associada ao desmatamento e à pecuária ilegal. Assegurando, assim, um crescimento econômico sustentável (Carvalho, 2021).

O potencial do PRV já pode ser observado. Logo após o lançamento do programa, o Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo conduziu estimativas sobre o impacto que o plano pode gerar na produção e no emprego na região amazônica em um horizonte de curto prazo. Constatou-se que a partir do investimento inicial planejado de 1 bilhão de reais, o PRV tem potencial para a criação de até 400 mil novos empregos na região, além de um impacto de até 3,7 bilhões de reais na produção da indústria local. Como resultado, estima-se que o plano possa elevar o PIB dos estados amazônicos em 0,5% e absorver 25% da população desempregada (Marques, Carvalho e Lima, 2021).

A elaboração do PRV teve a participação do IPAM, uma organização científica e não governamental, que trabalha pelo desenvolvimento da Amazônia por meio da produção de conhecimento, implementação de iniciativas locais e influência em políticas públicas. A participação do IPAM na elaboração do plano evidencia a importância do envolvimento da comunidade científica na elaboração de política públicas, especialmente em se tratando da temática ambiental. Ainda que muitas vezes as evidências científicas não sejam priorizadas no processo de tomada de decisão, a atuação da comunidade científica ao informar os tomadores de decisão e disseminar o conhecimento torna-se essencial na elaboração de políticas públicas. Sensibilizando, assim, os governantes para a premissa de que a proteção dos bens comuns globais representa um interesse nacional (Silva *et al.*, 2021; International Science Council, 2022).

No cenário internacional, o PRV demonstra um compromisso por parte do Consórcio para a implementação de projetos concretos na região. Com um plano de desenvolvimento sólido e coeso, o Consórcio passou a apresentar maior credibilidade aos seus esforços perante potenciais fontes de recursos nacionais e internacionais. Os objetivos delineados pelo plano para zerar o desmatamento ilegal e caminhar para uma economia verde estão em consonância com os propósitos estabelecidos nas COPs e defendidos pela comunidade internacional. Com este alinhamento de expectativas, o Consórcio almejou atrair maiores recursos junto a fundos internacionais e nações estrangeiras que financiam projetos de redução da emissão dos gases causadores do efeito estufa. Direcionando, assim, os recursos internacionais empregados na Amazônia em um projeto de desenvolvimento econômico integrado e abrangente (Consórcio da Amazônia Legal, 2021a; Alvares, Rodrigues e Narita, 2021).

Nos últimos quatro anos, a partir da institucionalização do Consórcio, os estados amazônicos apresentaram um significativo progresso na integração entre si, bem como no relacionamento com instituições financeiras, sociedade civil

e organismos internacionais. Desde o início do processo de institucionalização da autarquia, um dos principais objetivos dos estados da região era estabelecer um contato mais sólido e direto com organizações e atores internacionais. Além de ampliar a visibilidade internacional para suas ações e estabelecer parcerias para o compartilhamento de conhecimento e expertise, esta atuação internacional conjunta visava, sobretudo, a busca por novas fontes de crédito e financiamento, dado o cenário de escassez de recursos provenientes do governo federal no período em questão (Cal, 2022d). Nesse contexto, merece destaque a participação ativa do Consórcio nas Conferências das Partes do regime climático, cuja atuação será analisada mais detalhadamente na seção subsequente.

4. A participação do Consórcio da Amazônia Legal nas COPs

O Consórcio da Amazônia Legal tem caminhado para um alinhamento com a agenda da economia verde, especialmente após o lançamento do PRV. Com isso, a região amazônica retomou seu protagonismo na geopolítica climática a partir dos instrumentos institucionais montados e da dinâmica intrarregional estabelecida. A formação do Consórcio permitiu uma atuação internacional mais autônoma dos estados da região e uma descentralização das políticas climáticas e ambientais. Consequentemente, a participação internacional dos estados foi gradativamente aumentando e estes passaram a esboçar uma programação conjunta de agendas internacionais (Pagotto, Piazzon e Waack, 2022; Consórcio da Amazônia Legal, 2021b).

Com o intuito de alcançar tal propósito, os governadores da região passaram a desempenhar um papel ativo nas Conferências das Partes das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A cada edição da conferência, a presença de atores subnacionais tem ganhado mais relevância. Nesse contexto, as COPs têm contribuído para fortalecer o protagonismo dos atores subnacionais no regime climático, sendo percebidas como um fórum relevante para ampliar a visibilidade das regiões e atrair investimentos. Com o intuito de alcançar tal propósito, os governadores da região amazônica passaram a desempenhar um papel ativo nas conferências, iniciando sua participação por meio do Consórcio durante a COP23, em 2017. Nesse ano, os estados da região realizaram conjuntamente o evento denominado Amazon Day, o qual se configurou como um espaço para apresentação do Consórcio ao cenário internacional. Objetivou-se externalizar os esforços e demandas dos estados da região

perante a comunidade internacional, consolidados em uma frente unificada (Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, 2017a; 2017b).

Em 2019, após a conclusão do período eleitoral no ano anterior, o Consórcio retomou sua participação na conferência durante a COP25. Nesta edição, a participação da autarquia foi mais moderada em comparação à 2017, tendo como objetivo central debater soluções para uma economia de baixa emissão de gases de efeito estufa junto à comunidade internacional. Os estados participaram do evento Amazon-Madri e apresentaram suas metas conjuntas para redução da emissão de gases nocivos, bem como seus planos de adesão ao mercado de carbono e ao mecanismo REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal), que estabelece a possibilidade de recompensa financeira para países em desenvolvimento em virtude de seus esforços na redução das emissões de carbono (Amapá, 2019; Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, 2019).

Na COP26, o Consórcio se fez mais uma vez presente, desta vez com um escritório próprio ao longo de todo o evento, com o propósito de se apresentar perante o cenário internacional como estratégia integrada para a Amazônia. Durante a conferência, foram realizadas diversas reuniões e encontros com potenciais fontes de financiamento. Entre as reuniões realizadas, destaca-se o encontro com o Líder Global do Banco Interamericano de Desenvolvimento para Mudanças Climáticas, a reunião com o Ministro do Meio Ambiente Internacional do Reino Unido, a assinatura do Memorando de Entendimento com a organização LEAF e a reunião com o Diretor Executivo do Green Climate Fund. Nessas oportunidades, os representantes do Consórcio discutiram possibilidades de investimentos, especialmente a partir do mecanismo REDD+, e apresentaram as iniciativas do bloco, com destaque para o Plano de Recuperação Verde (Consórcio da Amazônia Legal, 2021b).

Na edição seguinte da COP, realizada em 2022, o Consórcio expandiu ainda mais o seu espaço dentro do evento com o Amazônia Legal Hub, composto por um *lounge*, duas salas e um miniauditório, no qual foram realizados 40 painéis ao longo da conferência. Neste ano, os estados do Consórcio destacaram seus avanços com as iniciativas de desenvolvimento sustentável e economia verde na região e apresentaram os projetos em desenvolvimento, em busca de financiamento internacional e de compradores para seus créditos de carbono. Entre as iniciativas apresentadas estão os avanços com os programas de REDD+ e venda de créditos de carbono histórico nos estados do Tocantins, Amazonas, Amapá e Rondônia, os avanços nas políticas de regularização ambiental e fundiária nos estados do Acre e Pará e a apresentação do Plano de

Bioeconomia do Pará, do Plano Carbono Neutro do Mato Grosso e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Acre (Consórcio da Amazônia Legal, 2022e).

Nesta edição da Conferência, foi consolidada uma das principais parcerias do Consórcio: o Fundo Multidoadores das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. A criação do fundo foi objeto de discussão entre os atores envolvidos durante um período de dois anos, tendo sido estabelecido após a assinatura do Memorando de Entendimento com a ONU e da formação do Grupo Temático sobre o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal Brasileira, cujo propósito era debater a concepção do fundo. A concretização do projeto, contudo, ocorreu após o desenvolvimento do PRV pelo Consórcio. Por meio das metas estipuladas para o combate ao desmatamento na região, para a redução da emissão de gases de efeito estufa e para a utilização do potencial da Amazônia para geração de emprego e renda a partir de uma economia verde, o plano desempenhou um papel fundamental de apoio aos esforços de captação de investimentos por parte do Consórcio (Consórcio da Amazônia Legal, 2022a).

O Fundo foi constituído no formato de uma plataforma de financiamento, aberta à participação de governos, empresas e sociedade civil, com a liderança da Organização para Alimentação e Agricultura e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, além da participação de outras 17 agências da ONU. Seria a segunda vez que a ONU organiza um fundo com este perfil na América Latina, tendo o primeiro fundo sido destinado a auxiliar as forças de paz na Colômbia. O diferencial do novo fundo reside no fato de ser destinado ao Consórcio e não ao Governo Federal, colocando os estados subnacionais no centro das decisões dos processos a serem financiados. Com este projeto, o interesse internacional mundial sobre a temática amazônica se materializa em parcerias concretas de financiamento para os projetos da região (Consórcio da Amazônia Legal, 2022a; Organização das Nações Unidas, 2022).

Ao longo da COP22, além da constituição do Fundo Multidoadores, foram efetuados outros esforços significativos visando a captação de financiamentos. Entre esses esforços, destaca-se o recebimento de um aporte de 9,7 milhões de dólares proveniente do governo do Reino Unido, através do Programa Rural Sustentável. Essa iniciativa tem como propósito proporcionar capacitação e assistência técnica aos produtores rurais de 44 municípios localizados nos estados amazônicos de Rondônia e Pará, com o intuito de promover práticas agrícolas sustentáveis e estimular a adoção de uma economia de baixo carbono (Consórcio da Amazônia Legal, 2022e).

Ademais, durante esta edição da conferência também foi firmada uma carta de intenções com a organização LEAF, visando o alinhamento das

políticas de REDD+ dos estados para a emissão de novos créditos de carbono dentro do padrão da organização. Essa ação possibilitaria a venda de créditos através de uma coalizão formada por empresas e governos gerenciada pela LEAF, a qual inclui os governos da Noruega, Reino Unido e Estados Unidos, bem como empresas globais como Amazon, Airbnb, Bayer, BCG, Nestlé e Unilever. A partir da LEAF, os estados recebem incentivos financeiros para reduzir as emissões de gases causadores do efeito estufa, especialmente a partir da redução do desmatamento ilegal e de políticas para incentivo para práticas sustentáveis na produção agrícola (Human Rights Watch, 2021).

Além dos fundos captados, merecem destaque também dois grandes projetos lançados pelo Consórcio durante a COP27, o Programa Regional de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia e o Plano Regional de Fortalecimento da Bioeconomia e Cadeias Produtivas de Baixo Carbono. O Programa de Controle de Desmatamento prevê a atuação conjunta dos Estados membros no combate ao desmatamento da região a partir da integração das ações e do compartilhamento da infraestrutura, da cooperação policial, da realização de compras conjuntas para a redução de custos, do pagamento por serviços ambientais para a manutenção da floresta e do desenvolvimento de atividades de bioeconomia para redução da pobreza. Para tal, os estados buscam investimentos em inovação tecnológica para expandir a capacidade de produção sem a necessidade de ampliar a área produtiva, bem como para remunerar as populações amazônicas pela prestação de serviços ambientais. O programa foi construído por uma consultoria e parcialmente financiado pela Embaixada da França no Brasil (Consórcio da Amazônia Legal, 2022b; 2022c).

O Plano Regional de Fortalecimento da Bioeconomia e Cadeias Produtivas de Baixo Carbono, por sua vez, é totalmente financiado pelo Consórcio, com um investimento inicial de 115 milhões de reais composto por contribuições previstas no orçamento de cada estado. O plano tem como objetivo aprimorar o ecossistema de produção da bioeconomia e das cadeias produtivas de baixo carbono na Amazônia Legal, a partir da construção de políticas públicas de incentivo à bioeconomia, do desenvolvimento de políticas de inovação para uma economia sustentável e de estratégias e tecnologia para reduzir emissões de carbono na agricultura, com implementação prevista entre 2023 e 2027 (Consórcio da Amazônia Legal, 2022b).

A partir dos contatos diretos estabelecidos com agentes internacionais e da participação ativa nas COPs e demais eventos multilaterais, o Consórcio buscou dialogar diretamente com os atores externos para articular em favor das políticas climáticas, do desenvolvimento de um mercado de carbono na Amazônia, do fortalecimento das ações de prevenção e combate ao

desmatamento na região e da retomada de fundos para captação de recursos internacionais para projetos. Estas iniciativas contribuíram para uma maior visibilidade da região perante o cenário internacional, auxiliando nos esforços da autarquia para o compartilhamento de conhecimento e expertise com atores internacionais e na busca por novas vias de crédito e financiamento (Consórcio da Amazônia Legal, 2022a).

Além da motivação financeira, a participação ativa do Consórcio nas COPs e suas articulações com atores internacionais incentivaram a autarquia a defender, junto ao governo federal, a candidatura do Brasil para sediar a COP30 em 2025. Em janeiro de 2023, o Consórcio se reuniu com o recém-nomeado Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, para propor que a COP30 fosse realizada na região amazônica. Pouco depois, o Presidente Lula e o Presidente do Consórcio da Amazônia, Helder Barbalho, anunciaram que a cidade de Belém, no estado do Pará, havia sido selecionada para sediar o evento. A articulação do Consórcio começou vários meses antes, durante a COP27, quando os estados solicitaram a Lula que colaborasse com a Organização das Nações Unidas para trazer um futuro evento da COP para o Brasil, especificamente na região amazônica (Consórcio da Amazônia Legal, 2023).

A decisão de sediar a COP30 na região amazônica marcou uma mudança significativa na política externa do país. Em outubro de 2018, o Brasil estava programado para sediar a COP25 na cidade de Foz do Iguaçu em 2019. No entanto, alguns meses depois, seguindo uma recomendação do recém-eleito Presidente Jair Bolsonaro, o governo federal retirou a candidatura do Brasil para o evento. Na época, a decisão foi atribuída a restrições orçamentárias e ao processo de transição para o novo governo. A relevante participação do Consórcio na COP27 e a centralidade da temática amazônica nas discussões durante a conferência fortaleceram a nova candidatura da região perante o quadro das Nações Unidas. Em maio de 2023, após a formalização da candidatura do Brasil, as Nações Unidas selecionaram a cidade de Belém, no estado do Pará, para sediar a 30ª edição da conferência, posicionando o Consórcio da Amazônia Legal como protagonista nas discussões globais das temáticas ambientais e climáticas (Brasil, 2023).

5. Considerações finais

Este trabalho teve como propósito investigar a atuação de atores regionais na agenda da diplomacia científica brasileira. A partir do estudo das articulações do Consórcio da Amazônia Legal no âmbito da diplomacia científica, foi

possível analisar a temática ambiental como um exemplo da integração da agenda científica e tecnológica com a política externa. No decorrer do texto, abordou-se a relevância dos projetos de desenvolvimento atrelados à uma economia verde no escopo da agenda de diplomacia científica, bem como a inserção do Consórcio nesse contexto a partir do Plano de Recuperação Verde. Em seguida, apresentou-se o histórico da participação do Consórcio nas Conferências das Partes das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a fim de compreender o impacto dessa participação ativa da autarquia na indicação do Brasil como sede da 30ª edição da conferência, a ser realizada em 2025.

A agenda ambiental configura-se como um exemplo significativo da interconexão entre os níveis local, nacional e internacional, uma vez que as políticas acordadas entre as nações no contexto global dependem, em larga medida, da implementação por parte dos governos estaduais e municipais. Torna-se imprescindível, portanto, a concepção de um projeto de desenvolvimento nacional que contemple as especificidades e demandas de cada região, bem como a participação ativa desses atores locais na formulação da política externa nacional para a temática ambiental.

O Consórcio da Amazônia Legal emergiu como um ator proeminente na busca pelo desenvolvimento econômico alinhado com princípios de uma economia verde. O Plano de Desenvolvimento Verde desenvolvido pela autarquia é um relevante exemplo desse propósito, por se tratar de um plano de desenvolvimento atrelado à uma estratégia de economia sustentável, inspirado em práticas internacionais. Verificou-se que os objetivos delineados pelo PRV de erradicação do desmatamento ilegal e transição para uma economia verde estão alinhados com os propósitos estabelecidos nas COPs e difundidos pelo regime climático internacional. Com este alinhamento de expectativas, o Consórcio almejou atrair maiores recursos por parte dos atores internacionais para a implementação das políticas públicas propostas. Um exemplo tangível desse esforço é a materialização do Fundo Multidoadores das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia após o lançamento do PRV.

Ainda que o desenvolvimento do PRV tenha sido inspirado por planos internacionais semelhantes, oriundos de organizações internacionais e de nações estrangeiras, houve um processo de adaptação ao contexto específico da região amazônica. Nesse sentido, evidencia-se que o Consórcio não adotou uma postura passiva nesse processo, mas ativamente desempenhou um papel na adaptação das políticas propostas às particularidades locais da região amazônica e aos seus objetivos de desenvolvimento específicos.

O envolvimento de uma organização científica e não governamental, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), no processo de

elaboração do referido plano, ressalta a relevância do engajamento da comunidade científica na formulação de políticas públicas, especialmente no âmbito da temática ambiental. Essa atuação da comunidade científica ao informar os formuladores de políticas e disseminar o conhecimento assume uma importância fundamental na construção de políticas públicas eficazes. Nesse contexto, as COPs se tornaram um importante fórum para que cientistas e especialistas em mudanças climáticas possam alertar e aconselhar os líderes globais, formuladores de políticas e diplomatas que negociam os acordos firmados internacionalmente.

A ativa participação do Consórcio nas COPs evidencia o crescente envolvimento dos atores regionais na temática ambiental, impulsionado pela necessidade de cooperação entre diversos agentes políticos e setores da sociedade para a efetiva implementação dos compromissos estabelecidos no Acordo de Paris. As COPs têm desempenhado um papel crucial no fortalecimento do protagonismo dos atores regionais no regime climático, sendo percebidas como um relevante fórum para aumentar a visibilidade das regiões e atrair investimentos. Através dos contatos diretos estabelecidos com agentes internacionais e de sua participação ativa nas conferências, o Consórcio tem contribuído para uma maior projeção da região amazônica no cenário internacional, o que por sua vez tem auxiliado a autarquia em seus esforços para o compartilhamento de conhecimento e expertise.

Dessa forma, foi possível comprovar a hipótese inicialmente formulada de que a participação ativa e bem-sucedida do Consórcio nas COPs recentes desempenhou um relevante papel na decisão do Governo Federal em indicar o Brasil, com a cidade de Belém como sede, para acolher a 30ª edição do evento em 2025. O Consórcio logrou implementar uma estratégia de projeção internacional da região amazônica, especialmente durante um período de declínio da influência do país nas discussões ambientais globais. Esse esforço contribuiu não apenas para inserir a região amazônica no debate, mas também para reposicionar o Brasil como protagonista na agenda ambiental mundial.

Referências

ACUTO, Michele; KALTOFEN, Carolin. Rebalancing the encounter between science Diplomacy and International Relations Theory. *Global Policy,* v. 9, n. 3, p. 8-14, nov. 2018.

ALVARES, Ticiana; RODRIGUES, Marcela; NARITA, Beatriz. Um plano de recuperação verde para a Amazônia: benefícios regionais, nacionais e mundiais. *Revista Tempo do Mundo*, n. 27, 101-126, dez. 2021.

BRASIL. ONU confirma Belém (PA) como sede da COP-30, a conferência para o clima. *Portal do Planalto,* Brasília, 26 maio 2023. Disponível em: <gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/05/onu-confirma-belem-pa-como-sede-da-cop-30-conferencia-para-o-clima>. Acesso em: 27 jul. 2023.

CARVALHO, Laura. Plano de Recuperação Verde. Entrevistada: Laura Carvalho. Entrevistadora: Giovanna Nader. São Paulo: *O Tempo Virou,* 2021. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/5yGwG5AgvXXWEGpLfdqVei>. Acesso em: 6 mar. 2025.

COSTA DA SILVA, Danielle. Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira. *Revista NEIBA,* v. 4, n. 1, p. 14-23, 2015.

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. Com escritório na Blue Zone, Consórcio de Governadores da Amazônia participa da COP 26 com agendas de alto nível. *Portal do Consórcio Amazônia Legal,* 13 nov. 2021b. Disponível em: <https://sead.portal.ap.gov.br/noticia/1911/com-escritorio-na-blue-zone-consorcio-de-governadores-da-amazonia-participa-da-cop-26-com-agendas-de-alto-nivel>. Acesso em: 5 dez. 2022.

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. Consórcio Amazônia Legal lança plano de fortalecimento da bioeconomia. *Portal do Consórcio Amazônia Legal,* Brasília, 15 nov. 2022b.

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. Consórcio Amazônia Legal lança ação de combate ao desmatamento. *Portal do Consórcio Amazônia Legal,* Brasília, 16 nov. 2022c. Disponível em: <https://sead.portal.ap.gov.br/noticia/2211/consorcio-amazonia-legal-lanca-acao-de-combate-ao-desmatamento>. Acesso em: 11 fev. 2025

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. Governadores da Amazônia Legal pedem a Lula "nova cooperação" com o governo brasileiro. *Portal do Consórcio Amazônia Legal,* Brasília, 16 nov. 2022d. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1611/cop-27-governadores-da-amazonia-legal-pedem-a-lula-nova-cooperacao-com-o-governo-brasileiro>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. Helder Barbalho se reúne com chanceler para reafirmar intenção de realizar a COP30 no Brasil. *Portal do Consórcio Amazônia Legal,* Brasília, 6 jan. 2023.

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. Hub Amazônia Legal ganha atenção do Brasil e do mundo durante a COP27. *Portal do Consórcio Amazônia Legal,* Brasília, 18 nov. 2022e.

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. *Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal:* Resumo Executivo. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/CAL_45d312a2e8cd153a612400e5ea738003.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. *Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal.* Porto Velho, 5 maio 2017. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/SEPLAN_2a3be1bba84e33013587b94d6cc 8011f.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2021.

CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL. ONU se une ao Consórcio Amazônia Legal para lançar fundo multidoadores. *Portal do Consórcio Amazônia Legal,* Brasília, 15 nov. 2022a. Disponível em: <https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/noticia/2211/onu-se-une-ao-consorcio-amazonia-legal-para-lancar-fundo-multi-doadores>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CUELLAR-RAMIREZ, Palmira. Science Diplomacy for Climate Action and Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: How Important Is the Early Career Perspective to New Governance? In: SERAFIM, Milena *et al*. Science Diplomacy and Sustainable Development: perspectives from Latin America. *Frontiers in Research Metrics and Analytics,* v. 6, p. 140-145, out. 2021.

EUROPEAN COMISSION. *What is the European Green Deal?* Bruxelas, dez. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_6714>. Acesso em: 26 jul. 2023.

FÓRUM DOS GOVERNADORES DA AMAZÔNIA LEGAL. *Carta de Cuiabá.* Cuiabá, 11 ago. 2017b. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/CAL_8b3fa3cdd021aa643bfb36bbcd283284.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

FÓRUM DOS GOVERNADORES DA AMAZÔNIA LEGAL. *Carta de Macapá*. Macapá, 27 jan. 2017a. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/CAL_24dbcd307ba97de502d1c7f4a8a4082f.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

FÓRUM DOS GOVERNADORES DA AMAZÔNIA LEGAL. *Carta de São Luís*. São Luís, 28 nov. 2019. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/CAL_4194012d785415aa1af012a4d1af97f9.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Letter to Consortium of the Governors of the Legal Amazon*. Nova York, 8 jul. 2021. Disponível em: <https://hrw.org/news/2021/07/08/letter-consortium-governors-legal-amazon>. Acesso em: 27 jul. 2023.

INTERNATIONAL SCIENCE COUNCIL. Preventing Crisis: Science Diplomacy and Track Two Organizations. Entrevistados: Peter Gluckman e Irina Bokova. Entrevistador: Holly Sommers. Paris: *Science in Times of Crisis,* 29 dez. 2022. Podcast. Disponível em: <https://council.science/current/podcasts/science-diplomacy>. Acesso em: 26 jul. 2023.

MARQUES, Pedro Romero; CARVALHO, Laura; LIMA, Gilberto Tadeu. Estimação do impacto na produção e no emprego do Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal. *Notas de Política Econômica,* v. 14, ago. 2021.

MENCÍA-RIPLEY, Aída *et al.* Decolonizing Science Diplomacy: A Case Study of the Dominican Republic's COVID-19 Response. In: SERAFIM, Milena *et al*. Science Diplomacy and Sustainable Development: perspectives from Latin America. *Frontiers in Research Metrics and Analytics,* v. 6, p. 8-11, out. 2021.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional,* v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU e Consórcio da Amazônia Legal anunciam fundo multidoadores para a região*. Brasília, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/207700-onu-e-cons%C3%B3rcio-da-amaz%C3%B4nia-legal-anunciam-fundo-multi-doadores-para-regi%C3%A3o>. Acesso em: 27 jul. 2023.

OLLIVIER-MREJEN, Raphael; MICHEL, Pierre; PHAM, Minh-Hà. Chronicles of a Science Diplomacy Initiative on Climate Change. *Science & Diplomacy,* v. 7, n. 2, jun. 2018.

SILVA, Renan *et al*. The Institutional Building of Science and Innovation Diplomacy in Latin America: Toward a Comprehensive Analytical Typology. In: SERAFIM, Milena *et al*. Science Diplomacy and Sustainable Development: perspectives from Latin America. *Frontiers in Research Metrics and Analytics,* v. 6, p. 49-62, out. 2021.

S4D4C – Using Science for/in Diplomacy for Addressing Global Challenges. *S4D4C participates in COP25 disseminating the value of science diplomacy for a sustainable future*. Bruxelas, dez. 2019. Disponível em: <https://s4d4c.eu/s4d4c-participates-in-cop25-disseminating-the-value-of-science-diplomacy-for-a-sustainable-future>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PAGOTTO, Lívia; PIAZZON, Renata; WAACK, Roberto. *An agenda for the development of the Amazon*. [s.l.]: Amazon Concertation, 2022.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil

Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Papel da capa: cartão duplex 250g/m2
Papel do miolo: pólen similar 80g/m2

ISSN 2359-5280

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES