CADERNOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

ANO II • NÚMERO 4 • SEGUNDO SEMESTRE 2016

PUBLICAÇÃO SEMESTRAL DO INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI)
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado José Serra
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Ministro Maurício Carvalho Lyrio
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

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

O *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais* (IPRI), fundado em 1987 como órgão da Fundação Alexandre de Gusmão (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.

Cadernos de
Política Exterior

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)
Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

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

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, sala 22
70170-900 Brasília – DF
Telefone: (61) 2030 9115
Email: ipri@funag.gov.br
Site: www.funag.gov.br/ipri

Alguns dos artigos publicados nesta revista foram elaborados pelos autores no contexto de sua participação no **Curso de Altos Estudos** (CAE), realizado periodicamente pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata. O CAE tem o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao diplomata, sendo a aprovação no curso requisito para a progressão funcional a Ministro de Segunda Classe. O candidato inscrito no CAE deve preparar e apresentar tese (com cerca de 200 páginas), a qual é submetida a uma Banca Examinadora, para avaliação e arguição oral. O Instituto Rio Branco, fundado em 1945 e vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, é responsável pela seleção e treinamento dos diplomatas brasileiros, em processo contínuo de formação. Esses artigos não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro.

Expediente:

Coordenação Editorial
Paulo Roberto de Almeida
Marco Túlio Scarpelli Cabral

Apoio Técnico
Gustavo Gouvêa Maciel
Márcia Costa Ferreira
Renata Nunes Duarte
Marco Antonio Soares de Souza Maia

Diagramação
Jefferson Mota - Gráfica e Editora Ideal

Capa
Ingrid Erichsen Pusch

Impresso no Brasil – 2017

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 2, n. 4 (dez. 2016). - [Brasília] : FUNAG, 2015-.

v.
Semestral.
ISSN 2359-5280

1. Política externa - Brasil. 2. Relações Internacionais - Brasil. I. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

CDU 327(81)(051)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme à Lei n. 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação	***Os editores***	VII
Uma diplomacia presidencial a serviço do Brasil	***Michel Temer***	11
Brasil e Argentina, amizade para o futuro	***José Serra e Susana Malcorra***	15
A política externa brasileira	***Sérgio Eduardo Moreira Lima***	17
BRICS: de Fortaleza a Goa	***Kenneth Felix Haczynski da Nóbrega***	29
O Brasil e os enfoques multilaterais do ciclo do combustível nuclear	***Maximiliano Barbosa Fraga***	57
O debate sobre "guerra cambial" (2010–2011): um ponto de inflexão na relação do Brasil com o G20	***José Gilberto Scandiucci Filho***	83
Política Externa e participação social: trajetória e perspectivas	***Vanessa Dolce de Faria***	113
A atuação internacional do Brasil na proteção dos direitos humanos de pessoas LGBTI	***Pedro Marcos de Castro Saldanha***	141
Egito: evolução da política externa em tempos de revolução e contrarrevolução (2011-2015)	***Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves***	159
Gilberto Freyre e a diplomacia tropical	***Alessandro Warley Candeas***	193

Portugal e a gênese do pensamento diplomático brasileiro — *Sérgio Eduardo Moreira Lima* 213

A construção do direito internacional do Brasil a partir dos pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty: do Império à República — *Paulo Roberto de Almeida* 241

Os 45 anos de existência da Fundação Alexandre de Gusmão e a divulgação da política externa brasileira — *Gustavo Gouvêa Maciel* 299

Documentos relevantes: Discursos e Homenagens 325

- Pronunciamento do Presidente da República, Michel Temer, durante a Abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York/EUA, em 20 de setembro de 2016 325
- Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante a Abertura da 111ª reunião do Conselho da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) em 28 de setembro de 2016 332
- Discurso do Ministro das Relações Exteriores, José Serra, por ocasião da Sessão Solene de encerramento da XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP em 1º de novembro de 2016 336
- Pronunciamento do Secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, na Sessão Solene de abertura da XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP em 31 de outubro de 2016 340
- Homenagem ao último representante da tradição diplomática brasileira no Prata, João Hermes Pereira de Araújo, por Rubens Ricupero 344

Publicações Recentes da FUNAG 349

Apresentação

O quarto número dos *Cadernos* dá continuidade à política já adotada nas edições anteriores de cobrir diferentes temas da agenda diplomática brasileira, apresentando artigos, ensaios e discursos sobre as relações internacionais do Brasil e sobre aspectos diversos do cenário político mundial de interesse para o país. Figuram aqui, portanto, colaborações que tratam da política exterior do Brasil, ou textos relativos a assuntos internacionais que apresentam implicações para a realidade brasileira.

Esta edição é aberta pelo artigo publicado pelo presidente da República, Michel Temer, a respeito da diplomacia presidencial a serviço do Brasil. A seguir, o ministro das Relações Exteriores, José Serra, e sua contraparte da Argentina, Susana Malcorra, discorrem sobre a mais importante interface regional do Brasil, a do Mercosul, questão prioritária nos projetos estratégicos de ambos os países. Figura, logo após, a palestra de Sérgio Eduardo Moreira Lima sobre a política externa brasileira, proferida na abertura da V CORE em Belém/PA, na qual, através das diretrizes fundamentais definidas pelo chanceler Serra, avalia a presença do Brasil nas discussões regionais, mundiais e, sobretudo, naquelas relacionadas aos grandes temas globais. No plano da concertação política entre parceiros emergentes, apresenta-se o texto *BRICS: de Fortaleza a Goa*, de Kenneth Felix Haczynski da Nóbrega, que analisa o percurso realizado por esse agrupamento de países ao longo dos últimos anos e enfatiza a continuidade de suas ações no plano global.

Em seguida, são registradas contribuições mais específicas de questões internacionais. Considerando-se as implicações para o Brasil, Maximiliano Barbosa Fraga examina os enfoques multilaterais do ciclo do combustível nuclear, de modo a ressaltar a participação do Brasil nos

debates sobre a temática. José Gilberto Scandiucci Filho discute aspectos de política cambial (2010-2011) e seus efeitos na relação Brasil-G20, considerando essa questão ponto de inflexão nas relações entre as partes. A seguir, Vanessa Dolce de Faria observa de maneira objetiva a interação do binômio política externa e participação social, destacando-se a vertente cidadã da diplomacia como política pública. Pedro Marcos de Castro Saldanha trata ainda da atuação internacional do Brasil na proteção dos direitos humanos de pessoas LGBTI, apontando o compromisso nacional em relação a esses assuntos (quando da sua promoção em organismos intergovernamentais), bem como o recente avanço obtido com a criação da figura de perito independente sobre a discriminação e violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero. Ademais, insere-se, nesta análise, uma percepção brasileira, aqui representada nos dizeres de Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves, a respeito da evolução da política externa do Egito em tempos de revolução e contrarrevolução.

Já em uma abordagem de natureza sociológica, Alessandro Warley Candeas discorre sobre a diplomacia tropical sugerida por Gilberto Freyre e discute sua influência na formação do pensamento diplomático, sobretudo lusófono. Em matéria correlata, Sérgio Eduardo Moreira Lima promove diálogo sobre a própria gênese do pensamento diplomático brasileiro, observando, numa perspectiva histórica, o papel de Portugal (e dos pensadores luso-brasileiros) nesse processo. Em seguida, Paulo Roberto de Almeida passa em revista a contribuição dos pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty para a política externa brasileira e o direito internacional – e explora suas nuances do Império à República. Complementando essa avaliação histórico-descritiva, Gustavo Gouvêa Maciel discorre sobre o papel da Fundação Alexandre de Gusmão na divulgação da política externa e sobre seu desenvolvimento ao longo de 45 anos.

Através de discursos e homenagens, reflete-se também nesta edição dos *Cadernos* sobre o tempo em que vivemos e sobre a diplomacia, sua relevância para a construção do debate público e sua capacidade de interagir com a realidade nacional e mundial. De forma emblemática e para reforçar o papel da diplomacia brasileira em um contexto globalizado, apresentam-se sequencialmente: (i) o discurso do presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em

Nova York/EUA, em 20 de setembro de 2016; (ii) seu pronunciamento durante a 111ª reunião do Conselho da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), em 28 de setembro de 2016; (iii) o discurso do chanceler José Serra no encerramento da XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em 1º de novembro de 2016; e (iv) a alocução feita, em 31 de outubro de 2016, por António Guterres, então secretário-geral das Nações Unidas designado, na sessão solene de abertura dessa conferência, no Palácio Itamaraty, em Brasília.

Por fim, rende-se homenagem póstuma ao embaixador João Hermes Pereira de Araújo em nota na qual Rubens Ricupero o considera "o último representante de uma tradição viva da diplomacia brasileira no Rio da Prata".

Os Editores

Uma diplomacia presidencial a serviço do Brasil[1]

Presidente da República, Michel Temer

Nossa política externa deve ajustar-se aos interesses e aos valores dos brasileiros. Não por mera preferência deste ou daquele governante, mas por imperativo da democracia. Essa é a premissa de nossa diplomacia presidencial, que pusemos a serviço da abertura de novas oportunidades para o Brasil.

Nas curtas e intensas viagens internacionais que fizemos nestes menos de quatro meses de governo efetivo, nossa prioridade não poderia ser outra a não ser resgatar a confiança no Brasil – confiança que se traduz em investimentos, crescimento e empregos. Em meio à grave crise que herdamos, tem sido essencial apresentar a agenda de reformas que estamos promovendo internamente. A diplomacia presidencial tem servido, antes de mais nada, para mostrar ao mundo que o Brasil passou a ter rumo.

Nossa diplomacia presidencial tem tido, ainda, outra prioridade: transmitir nossa mensagem de compromisso inegociável com a democracia. Compromisso que se expressa em nossa vocação para o diálogo e nosso apego ao Direito. Compromisso que advém de princípio basilar do Estado brasileiro: a defesa das liberdades e dos direitos humanos de todo indivíduo, sem qualquer distinção de natureza política, ideológica, étnica ou religiosa.

Como sinal do lugar de destaque da região em nossa política externa, minha primeira visita bilateral foi à Argentina; em seguida, estive no Paraguai. Temos consciência de que a prosperidade do Brasil está vinculada à prosperidade de nossos vizinhos – como disse o Barão do Rio Branco, o que a Nação brasileira ambiciona é "ser forte entre vizinhos grandes e fortes".

1 Publicado no jornal *O Estado de S. Paulo* em 25 de dezembro de 2016.

A indicar a retomada da vocação verdadeiramente universalista de nossa diplomacia, visitei a China, os Estados Unidos, a Índia e, após 11 anos sem visitas presidenciais, o Japão. Foram duas visitas à Ásia, área mais dinâmica da economia global, em apenas dois meses. Participamos das Cúpulas do G20 e do Brics, bem como da abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nessas ocasiões, reuni-me com líderes de países os mais diversos, de todas as regiões: do Peru à África do Sul, da Espanha à Arábia Saudita, do Uruguai à Palestina, da Itália à Nigéria.

Pudemos expor a todos os nossos interlocutores – governos, analistas, investidores, empresários – o que estamos fazendo para vencer a recessão, voltar a crescer e criar empregos. Apresentamos as reformas com vistas ao reequilíbrio fiscal. Descrevemos os marcos regulatórios mais racionais e previsíveis que agora passam a vigorar no País. Destacamos nosso objetivo de maior presença nos fluxos internacionais de investimento e comércio. Ressaltamos o vigoroso momento por que passam nossas instituições democráticas – momento de renovadas demandas e de profundas transformações. Pudemos explicitar, enfim, que temos um norte claro. E junto a todos encontramos mais do que ouvidos atentos: encontramos grande receptividade e genuína confiança na capacidade do Brasil de reaver o caminho do desenvolvimento.

Apostamos no multilateralismo como melhor resposta para o isolacionismo e a intolerância. Nas Nações Unidas, renovamos nosso compromisso com os direitos dos refugiados e dos migrantes e expusemos nossas políticas nacionais de apoio a essas populações. Reafirmamos, também, nosso compromisso com o meio ambiente. Depositamos o instrumento de ratificação do Acordo de Paris, unindo o Brasil aos esforços globais de combate à mudança do clima. Eleitos pelos membros da ONU, voltamos ao Conselho de Direitos Humanos da organização. Num mundo que traz as marcas da incerteza e da instabilidade, contribuímos para o diálogo e para a união de esforços.

Em Brasília, sediamos a Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – seis dos quais são africanos. Recebemos sete chefes de Estado e de governo – e o Brasil esteve presente em nível presidencial pela primeira vez desde 2008. A CPLP, que o Brasil ajudou a criar há 20 anos e cuja presidência assumimos até 2018, é espaço natural de aproximação entre países que congregam 250 milhões de pessoas em

quatro continentes: Américas, África, Europa e Ásia. A nosso convite, veio também para o encontro o novo secretário-geral da ONU, António Guterres, primeiro representante da lusofonia a liderar as Nações Unidas. Juntos, definimos agenda comum para o desenvolvimento sustentável nos países de língua portuguesa. Realizamos, também, a Cimeira Brasil-Portugal, encontro anual que não se reunia desde 2013. Revigoramos, dessa forma, uma de nossas mais tradicionais parcerias, porta de entrada do Brasil na Europa.

Antes, no Rio, tínhamos recebido, por ocasião dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, mais de 60 dignitários estrangeiros. Demos ao mundo mais uma mostra inequívoca da força de realização e de criação dos brasileiros.

Em pouco tempo de governo, não hesitamos em ocupar os espaços que cabem ao Brasil na cena internacional. Como, aliás, vêm fazendo o chanceler José Serra e o Itamaraty, que trabalham, com pragmatismo, em busca de oportunidades de cooperação e de soluções para nossos problemas. Exemplo concreto é a coordenação de medidas, com diferentes vizinhos, para o enfrentamento do crime organizado em nossas fronteiras.

Nada de visões de mundo enviesadas, que, de antemão, privilegiem certas categorias de países em detrimento de outras. A nossa é visão sem preconceitos e sem dogmatismos, que se orienta, ao contrário, pelas premências e pelos anseios da sociedade brasileira, à qual servimos.

Como afirmamos perante a Assembleia-Geral da ONU, assim continuaremos a levar adiante nossa atuação externa: com equilíbrio, mas com firmeza; com sobriedade, mas com determinação. Uma atuação externa com os pés no chão, mas com sede de mudança. E sobretudo, claro, com os olhos postos no Brasil e nos brasileiros.

Brasil e Argentina, amizade para o futuro[1]

José Serra[*]
Susana Malcorra[**]

Celebramos neste 2016 os 30 anos da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, assinada em 29 de julho de 1986, que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica. Em 10 de dezembro do mesmo ano, assinou-se a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina.

Com esses atos, nossas nações consolidaram ousado movimento rumo à integração. Ousado porque criou as bases para o Mercosul, uma iniciativa inédita entre os países do Cone Sul, e pôs fim a décadas de rivalidade estéril.

Uma antiga máxima diz que países não têm amizades permanentes, apenas interesses. Somos exceção à regra: não há interesse mais estratégico para Brasil e Argentina do que uma amizade profunda e duradoura.

Em 1910, ao saudar o presidente eleito Roque Sáenz Peña no Rio de Janeiro, o barão do Rio Branco assinalava: "não podemos razoavelmente entrar em conflito, porque nossos ideais são os mesmos". Foram necessárias mais de sete décadas para que essa ideia frutificasse.

São muitos os pontos de convergência entre nossos países. O destino nos ligou por vastas fronteiras. Temos uma história comum, proximidade de valores e abundância de recursos humanos e naturais. Nossos interesses de longo prazo compreendem estruturação de um espaço regional e mundial de paz, desenvolvimento e respeito à democracia e aos direitos humanos.

A Ata de Amizade entre Argentina e Brasil sublinha que a "independência da política externa se fortalece na democracia". A mensagem de que

1 Publicado no jornal *Folha de S. Paulo* em 8 de dezembro de 2016.

* José Serra é ministro das Relações Exteriores. Foi senador (PSDB-SP), ministro da Saúde e do Planejamento e Orçamento (governo FHC), prefeito de São Paulo (2005-2006) e governador do estado de São Paulo (2007-2010).

** Susana Malcorra é ministra das Relações Exteriores e Culto da Argentina.

não há integração sem democracia foi o esteio para que Brasil e Argentina lograssem, nos últimos 30 anos, grandes avanços na consolidação do direito e na promoção da justiça social e dos direitos humanos.

No comércio bilateral, alcançamos, em 2015, intercâmbio de mais de US$ 23 bilhões, mais de seis vezes superior aos US$ 3,82 bilhões, em valores corrigidos, das nossas trocas em 1989. Esse comércio tem impacto em setores fundamentais das duas economias, sobretudo a indústria. Em 2015, produtos industrializados representaram 90% da pauta comercial bilateral. Isso significa mais empregos e renda.

Os investimentos recíprocos são outra demonstração da nossa proximidade. Estão presentes em setores tão diversos quanto siderúrgico, bancário, automotivo, frigorífico, têxtil, calçadista, de mineração, de máquinas agrícolas, de construção civil e de infraestrutura.

A estreita cooperação entre Brasil e Argentina pode ser vista, ainda, em campos estratégicos. A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), cujos 25 anos celebramos também em 2016, é símbolo da cooperação na área nuclear, setor sensível e essencial para ambos os países. Destacam-se ainda relevantes projetos nas áreas aeroespacial, de energia, ciência e tecnologia e de defesa.

Isso não significa que estejamos acomodados. Com apoio de Paraguai e Uruguai, estamos decididos a revitalizar o Mercosul, superando barreiras ao comércio e fortalecendo o relacionamento com outros países e regiões. Queremos um bloco fiel às suas origens, com comércio fluido, maior integração estrutural e capacidade de abrir-se ao mundo em condições equilibradas.

Vamos continuar trabalhando na construção de uma cidadania comum, com medidas que facilitem o trânsito, a residência, o trabalho e o estudo entre nossos países.

Queremos trocar experiências nas áreas de saúde, educação e combate à pobreza, pois há 30 anos já reconhecíamos que o crescimento com justiça social é a melhor ferramenta para uma integração profunda entre nossos povos.

Não é possível pensar em um futuro de progresso e desenvolvimento para Brasil e Argentina sem a união de esforços entre os países. Com a colaboração estreita de nossos governos, temos condições de tornar realidade nossos ideais.

A Política Externa Brasileira
Palestra de abertura da V Conferência sobre Relações Exteriores (CORE), na Universidade da Amazônia (UNAMA)

Sérgio Eduardo Moreira Lima*

Belém, 9 de novembro de 2016.

Magnífica vice-reitora da Universidade da Amazônia (UNAMA), senhora professora Maria Betânia Fidalgo Arroyo; embaixador Paulo Estivallet de Mesquita, subsecretário-geral da América Latina e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores; embaixador Gelson Fonseca Junior, diretor do Centro de História e Documentação Diplomática; embaixador João Clemente Baena Soares; embaixador José Jeronimo Moscardo; embaixador Carlos Henrique Cardim; diretor do Centro de Ciências Humanas e Sociais, senhor professor Mário Tito Barros Almeida; coordenador do curso de Relações Internacionais da UNAMA, senhor professor William Monteiro Rocha; coordenadora de Relações Internacionais do Governo do Estado do Pará, senhora Larissa Steiner Chermont; caros colegas, professores, alunos;

Senhoras e senhores,

É com grande alegria que faço a palestra de abertura desta V Conferência sobre Relações Exteriores (CORE). A realização do evento na Universidade da Amazônia demonstra o claro e irreversível processo de democratização e descentralização dos debates sobre nossa política externa, que, antes restritos a uns poucos centros de reflexão, hoje se estendem às mais diversas unidades de nossa federação. Esta conferência rende homenagem aos 45 anos da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Ao longo dessas mais de quatro décadas, a FUNAG consolidou-se como

* Embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

um dos mais importantes centros de reflexão sobre a atuação externa de nosso país.

O estreitamento dos contatos entre a academia brasileira e estrangeira, promovido pela FUNAG, contribui decisivamente para o processo de formulação de nossa política externa, para a renovação de ideias e para a reflexão crítica sobre o nosso próprio trabalho. A FUNAG tem tido também um papel instrumental na divulgação, no Brasil e no mundo, da política externa brasileira. Seu principal ativo é a publicação de centenas de obras, muitas das quais em língua estrangeira, de acesso totalmente gratuito. Não por acaso, a Fundação tem a liderança, no Brasil, no número de obras publicadas sobre temas de relações internacionais: apenas nos últimos dez anos foram em torno de mil títulos em português, inglês e espanhol, que ampliam o acesso ao conhecimento e estimulam o estudo e a pesquisa em diversas áreas relacionadas à política exterior. A instituição tem contribuído, dessa forma, para a criação e formação de uma opinião pública cada vez mais informada sobre temas de nossa agenda externa. Creio ser este o principal valor agregado oferecido pela FUNAG em seus 45 anos.

A política externa brasileira sempre foi um vetor para o desenvolvimento de nosso país. Ela tem como princípios norteadores os interesses fundamentais do estado e deve contribuir de maneira tangível para o desenvolvimento sustentável e para o bem-estar da população. Como disse o ex-chanceler Araújo Castro, "temos de separar o transitório do permanente, o contingente do necessário. E permanentes para nós são os interesses deste país". São justamente os tempos difíceis que exigem de nós a capacidade de diagnosticar e enfrentar problemas. Isso porque eles demandam maior criatividade na formulação de soluções e o necessário empenho para que possamos alcançá-las. É esse o teste que nossa política externa enfrenta hoje: buscar soluções criativas que nos ajudem a inserir o Brasil de maneira mais competitiva no mundo.

Minha apresentação não será exaustiva, mas tratará em linhas gerais de algumas das diretrizes fundamentais que o ministro José Serra definiu para a atuação externa do Brasil. Com fins meramente didáticos, dividirei a apresentação em três partes centrais: o Brasil na região, o Brasil no mundo e o Brasil e os temas globais. Essas dimensões não são compartimentos estanques, mas cada uma tem particularidades sobre as quais discorreremos.

O Brasil na região

A América do Sul é o espaço principal de atuação do Brasil no mundo. Graças, em boa medida, ao trabalho iniciado por Rio Branco, temos hoje uma vizinhança em que prevalecem a paz e a cooperação. Há mais de 140 anos não nos envolvemos num conflito militar em nosso continente, um fato sem equivalência em países com nossas dimensões e com fronteiras tão vastas.

Ressalto ser o Brasil o terceiro país do planeta com maior número de vizinhos, dez no total. Essa contingência nos traz oportunidades e desafios. As oportunidades estão principalmente nas amplas possibilidades de trocas comerciais e de investimentos, por meio do fortalecimento de nossa infraestrutura de integração física e energética. Os desafios hoje estão principalmente no campo da segurança e do combate a ilícitos transnacionais. Temos de cuidar dessas duas vertentes simultaneamente.

Um de nossos principais propósitos hoje é modernizar o modelo de integração regional. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) completou 25 anos e devemos ajustá-lo à realidade em que vivemos. Em 2015, 87% de nossas exportações para os sócios na região foram compostas por produtos industrializados. Os países vizinhos são um mercado importante para nossas empresas, ajudando a gerar emprego e renda aqui. Há grandes possibilidades de criação de cadeias produtivas no setor industrial entre os nossos países: é o caso dos setores de autopeças, têxteis, couro e calçados e da indústria naval, para citar apenas alguns exemplos. Aqui na Amazônia há perspectivas de promover pesquisa e indústrias ligadas à biotecnologia, à econômica do conhecimento e ao desenvolvimento sustentável.

Quando se fala em modernização, deve-se pensar justamente em mais e melhor comércio. São duas as prioridades: resgatar o projeto original do MERCOSUL de ser uma zona de livre comércio e, por outro lado, incentivar acordos com outros países e blocos.

No primeiro caso, o fato é que o MERCOSUL não se tornou a área de livre comércio que se concebeu no momento de sua gestação. Ainda temos problemas como barreiras não tarifárias, falta de harmonização de regras em diversos setores e segmentos inteiros, como o automotivo, excluídos da livre circulação. Temos que avançar também em regras comuns para temas como compras governamentais, investimentos e

serviços, por exemplo. Superar os entraves ainda existentes e desenvolver normas estáveis e comuns são nossas duas prioridades centrais.

No caso das negociações externas, há uma percepção compartilhada entre os sócios fundadores de que a determinação de negociar em conjunto não pode nem deve dificultar a celebração de novos acordos. Esse é um tema cuja discussão deve ser aprofundada.

A busca de um acordo de associação com a União Europeia, por exemplo, é e continuará sendo uma empreitada conjunta do MERCOSUL. Trata-se, aliás, de um tema prioritário para todos os nossos países.

Estamos também buscando ampliar os acordos existentes com a Índia e a União Aduaneira da África Austral, a SACU, bem como caminhar na direção de novos entendimentos. Há diálogos em curso com a Associação Europeia de Livre Comércio, com o Canadá, Tunísia, Líbano, para citar apenas os processos mais avançados.

O MERCOSUL também pode e deve se aproximar da Aliança do Pacífico. O ministro Serra realizou visitas de trabalho ao México, ao Peru e à Colômbia para reiterar a disposição do Brasil de ampliar seus acordos comerciais com esses países, que são três das maiores economias latino-americanas, com grande complementaridade com a nossa.

Avanços dependem, porém, de disposição dos dois lados. Não há negociação comercial bem-sucedida sem reciprocidade. Negociar é justamente isso: saber ceder em troca de algo.

No plano internacional, assistimos a um recrudescimento de práticas protecionistas. Mesmo grandes acordos plurilaterais, como a Parceria Transpacífico, têm hoje um futuro incerto, em razão de resistências internas em seus países-membros. Outra demonstração dessa tendência ao nacionalismo é a decisão do Reino Unido de deixar a União Europeia, o chamado *Brexit*. O processo eleitoral nos Estados Unidos, com a eleição de Donald Trump, gera também grandes expectativas.

Esses exemplos desmentem a falsa concepção de que somos mais protecionistas do que o resto do mundo. Pelo contrário: a onda protecionista está mais evidente no mundo desenvolvido. Nossas exportações sofrem com isso: basta ter em conta as diversas barreiras não tarifárias que afetam nosso setor agropecuário.

Ainda no campo regional temos outros dois desafios a enfrentar, ambos com impacto econômico. O primeiro deles, a integração física, pode ajudar a reduzir o chamado "custo Brasil" por meio do oferecimento de maiores facilidades logísticas a nosso setor produtivo. Sofremos distorções comerciais gravíssimas pela falta de conexão física com os países vizinhos. Alguns produtos que saem do Brasil precisam, para chegar aos países andinos, passar pelo Panamá. Mesmo na Bacia do Prata, essencial para o MERCOSUL, há sérios problemas de navegação. Na prática, não temos o que seria desejável: um regime estável e previsível para a circulação de embarcações. É por isso que o governo brasileiro está buscando criar um novo regime para a Hidrovia Paraguai-Paraná.

Além disso, temos a questão dos ilícitos transfronteiriços. O contrabando, por exemplo, provoca sérios danos à economia de nossos países. O tráfico de drogas e armas, por outro lado, onera todo o sistema público de saúde e de segurança. Há estimativas do Foro Nacional de Combate à Pirataria que indicam que nossas perdas tributárias decorrentes do contrabando são de quase R$ 30 bilhões por ano – o equivalente ao orçamento anual do programa Bolsa Família.

Em um continente com fronteiras amplas e porosas como o nosso, a cooperação internacional no combate aos ilícitos é indispensável. Por isso o Brasil realizará, em 16 de novembro, uma reunião com os países da região para discutir meios para reforçar a segurança de nossas fronteiras. Essa será a primeira reunião dessa natureza na América do Sul.

Entendemos que o foco em prioridades bem delimitadas deve guiar também a atuação de outros organismos regionais, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Esses mecanismos regionais devem dedicar-se a promover cada vez mais uma cooperação com vistas à obtenção de resultados concretos para nossos países, em áreas prioritárias como saúde, educação e agricultura. Devem também continuar sendo um alicerce importante para a defesa da democracia em nossa região. Como temos visto no caso da Venezuela, a América do Sul deve estar unida para incentivar o diálogo, fazer valer o estado de direito e os direitos humanos e buscar uma solução para situações humanitárias graves. Temos a responsabilidade de ajudar-nos mutuamente nos momentos de crise.

Queremos tornar a América do Sul um espaço de efetiva integração econômica, em que prevaleçam a democracia e os direitos humanos, com fronteiras seguras e capacidade de inserção competitiva no mundo. Queremos, assim, promover o bem-estar de nossas populações, inclusive aquelas da região de fronteira, que, apesar de estarem na linha de frente do contato com os vizinhos, muitas vezes beneficiam-se pouco da integração regional.

O Brasil no mundo

O Brasil é inequivocamente um país com vocação para ser um ator global. Muitos se referem a nós como uma potência regional, mas isso não pode significar jamais que nossa atuação esteja cingida a nosso entorno geográfico.

Somos uma das poucas nações – estima-se que sejam apenas pouco mais de uma dezena – que mantêm relações com todos os estados membros das Nações Unidas. Isso é uma demonstração, por si só, da qualidade de nossa atuação diplomática no mundo. Temos uma tradição de respeito ao direito internacional e de engajamento nos foros multilaterais. Somos também reconhecidos como um país capaz de estabelecer pontes, ajudar na construção de consensos e na busca de soluções criativas para temas da agenda internacional.

A preservação e o fortalecimento dessa vocação universalista da política externa brasileira dependem do aprofundamento de nossos laços com países das mais distintas regiões e graus de desenvolvimento.

Estamos empenhados em revitalizar nossos laços econômico-comerciais com os polos econômicos consolidados. Os Estados Unidos, a Europa e o Japão são fontes de capitais e de inovação imprescindíveis para o nosso processo de desenvolvimento. Parcerias com esses países no campo da educação e da ciência, tecnologia e inovação podem dar relevante impulso ao aumento da competitividade de nossa economia.

O mundo está há quase uma década se debatendo para assegurar um crescimento econômico sustentável. E há um virtual consenso de que é a tecnologia que poderá gerar nova onda de prosperidade duradoura. Na última reunião do G20 houve muita ênfase de todos os líderes nesse ponto. Um exemplo: apenas o mercado de aparelhos para internet, os

chamados *gadgets*, como tablets e celulares, deverá se expandir de US$ 1,7 trilhão em 2020 para US$ 11 trilhões em 2025, segundo dados da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), o organismo da Organização das Nações Unidas (ONU) para economia e desenvolvimento.

Um vasto campo se abre também no campo da energia limpa. O Acordo de Paris sobre mudança do clima acaba de entrar em vigor neste mês de novembro. Novos produtos, novos materiais e novas técnicas serão fundamentais para que todos os signatários cumpram as metas nacionais de redução de emissões. O Brasil pode avançar no desenvolvimento do etanol de segunda geração, por exemplo. Temos aí a criação de um novo mercado, eu diria mesmo uma nova economia, que movimentará vultosos recursos.

Para avançarmos nesse campo precisamos cooperar com os países desenvolvidos, com vistas à criação de parcerias com instituições avançadas e ao intercâmbio de experiências que permitam a adaptação de novos processos de produção a nossa realidade. Isso nos ajudará a reverter o processo de "primarização" de nossas exportações.

Não que não devamos nos orgulhar de sermos um país muito competitivo na exportação de *commodities*, até porque temos um dos setores agrícolas mais sustentáveis do mundo. Mas isso não basta. É indispensável buscar agregar mais valor a nossos produtos e temos todas as condições para isso em razão de nossa criatividade e da existência, em nosso país, de centros de excelência em diversos setores.

É assim que teremos uma globalização mais justa. Hoje a retórica em torno da existência de "ganhadores" e "perdedores" na economia mundial prevalece justamente porque os benefícios da inovação são auferidos por um grupo muito pequeno. Difundir o conhecimento e preparar os nossos trabalhadores para o futuro é fundamental para garantirmos uma prosperidade econômica duradoura. E também para coibir ondas de populismo e de nacionalismo exageradas, como vêm ocorrendo de maneira preocupante em muitas partes do mundo.

Chegou a hora também de pensarmos mais estrategicamente o rela-cionamento com grandes parceiros. A China, por exemplo, é desde 2009 nosso principal sócio comercial. Temos uma agenda bilateral muito diversificada e complexa. É necessário, portanto, definirmos muito

claramente nossas prioridades de governo. Para que isso ocorra de maneira mais eficaz, vamos trabalhar para que tenhamos uma instância de coordenação específica dentro da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, a APEX, de forma a que nossa reflexão e nossa ação sejam conjuntas. No caso específico da China, por exemplo, temos de enfatizar a cooperação para o desenvolvimento de nosso setor industrial e energético, ou seja, o fortalecimento de nossas capacidades produtivas.

Isso vale para a China, pela amplitude do relacionamento bilateral, mas é fundamental também que articulemos uma visão de médio e longo prazo sobre quais são as prioridades com nossos principais parceiros econômico-comerciais.

Duas tarefas urgentes são derrubar barreiras não tarifárias, inclusive aquelas que incidem sobre os produtos em que somos mais competitivos, e atrair investimentos em infraestrutura. Com isso poderemos aumentar nossas exportações e reduzir o chamado "custo Brasil". A concretização desses objetivos depende de uma boa coordenação dentro do governo e da determinação de prioridades. Em outras palavras, de uma política de comércio exterior clara e de conteúdo estratégico.

Um outro aspecto é o fortalecimento de nossas relações com duas das regiões que ostentam as maiores taxas de crescimento econômico no planeta: a África e a Ásia.

O caso da África é emblemático. Entre 2000 e 2010, o continente cresceu a uma média de 5,4%. De 2010 a 2015, a média foi de 4,4%, a despeito da queda dos preços de *commodities* como o petróleo, e do fato de que grandes países – como o Egito e a Líbia – enfrentam cenário político conturbado.

São muitas as oportunidades que podem ser aproveitadas. Para isso, é necessário pragmatismo. A África tem grande população jovem e está se urbanizando. Há muita demanda de serviços, por exemplo. Por seus laços privilegiados com esses países e por sua própria imagem de nação com grandes afinidades históricas e culturais com a região, o Brasil deve posicionar-se para cooperar com a África e buscar acordos que gerem benefícios mútuos.

A Ásia é outro exemplo conhecido. Já mencionamos a China e o Japão, mas temos também a Índia e os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). No caso da Índia, já estamos negociando meios para ampliar nossos fluxos comerciais, inclusive por meio da expansão do acordo de preferências MERCOSUL-Índia. Mais uma vez será necessário um esforço concertado do governo brasileiro para identificar oportunidades e aproximar as respectivas comunidades empresariais. É necessário maior conhecimento mútuo e, principalmente, inteligência comercial, no sentido de saber como o mercado local pode ser explorado por empresas brasileiras.

É assim, com um espírito pragmático e com abertura à diversificação de parceiras, que vamos descortinar novas oportunidades, aumentando o comércio exterior e os fluxos de investimentos, o que irá contribuir com o processo de retomada de crescimento econômico de nosso país.

O Brasil e os temas globais

Gostaria de concluir tecendo algumas considerações sobre a participação do Brasil no debate dos grandes temas globais. Tratarei de três pontos principais.

Primeiro ponto: a paz e a prevalência dos direitos humanos são princípios norteadores de nossas relações internacionais que estão inscritos na própria Constituição Federal. Eles ocupam posição central na formulação de nossa política externa.

O Brasil é um país pacífico e com credenciais impecáveis no sistema multilateral: sempre valorizamos a diplomacia e o direito internacional como os mecanismos por excelência para a resolução de conflitos.

Por isso manifestamos repetidamente nossa preocupação com a falta de solução para os conflitos no Oriente Médio. Reiteramos em diversas oportunidades nossa visão de que não há solução militar para a guerra na Síria, no Iêmen ou para o conflito entre Israel e Palestina. Sempre questionamos o uso da força fora dos parâmetros estabelecidos na Carta da ONU.

Vemos também com grande consternação a dramática crise de refugiados. O Brasil não aceita retrocessos nos direitos humanos, especialmente aqueles dos grupos mais vulneráveis. Refugiados e migrantes

são vítimas de conflitos e da falta de oportunidades e não é aceitável, por isso, que tenham seus direitos restringidos. O Brasil orgulha-se de dar sua contribuição, por meio de política especial de vistos para cidadãos da Síria e do Haiti. No caso específico dos sírios, já são mais de 2 mil refugiados oficialmente reconhecidos em nosso território, além de mais de 9 mil vistos humanitários concedidos para que possam chegar ao Brasil.

Nossa atuação no campo dos direitos humanos é não seletiva e parte do pressuposto de que todos temos desafios a enfrentar nessa matéria. Ao mesmo tempo, atuamos em consonância com o princípio da não indiferença: ante graves crises humanitárias, buscamos sempre dar nossa contribuição e buscar soluções por meio do diálogo. Esses princípios continuarão a orientar-nos no Conselho de Direitos Humanos da ONU, para o qual acabamos de ser eleitos pela quarta vez.

Segundo ponto: os grandes e desafiadores problemas que enfrentamos só poderão ser dirimidos de maneira adequada se tivermos normas e instituições à altura. Daí a premência de uma reforma das Nações Unidas, especialmente de seu Conselho de Segurança. Novos atores podem dar novo alento ao órgão e ajudar na superação da polarização hoje existente entre os membros permanentes. Uma polarização que tem efeitos nocivos ao gerar maior instabilidade, anomia até, e que afeta principalmente as populações civis, vítimas de guerras que a comunidade internacional se mostra incapaz de solucionar. A Síria é apenas o exemplo mais pungente dessa incapacidade.

A designação de António Guterres como novo secretário-geral das Nações Unidas dá-nos, porém, a confiança de que teremos uma liderança forte na ONU, capaz de promover as reformas necessárias e sintonizá-la cada vez mais com as causas dos países em desenvolvimento. Seu conhecimento dos problemas dos refugiados permitirá que ele aproxime a ONU cada vez mais das populações mais vulneráveis.

A mesma necessidade de reforma aplica-se à governança econômico-financeira. O novo banco de desenvolvimento do BRICS é um exemplo de mecanismo criado por países emergentes para complementar a rede de financiamento concebida em Bretton Woods. Ele demonstra, também, a vocação do BRICS para ajudar a construir um mundo cada vez mais multipolar.

Tais mecanismos alternativos não dispensam, contudo, a necessidade de atualização do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Afinal, hoje vivemos uma situação especial: os países em desenvolvimento têm em conjunto um Produto Interno Bruto (PIB) auferido pela paridade do poder de compra (PPC) superior ao dos países desenvolvidos: 61,8% versus 38,2%. Esses são dados, aliás, do próprio FMI. Em 1980, a proporção era inversa: 36,3% para os países em desenvolvimento e 63,7% para os países desenvolvidos. É passada a hora de que essa nova realidade esteja adequadamente refletida no processo decisório dos organismos econômicos multilaterais.

Terceiro ponto: o Brasil continuará exercendo protagonismo nos debates sobre desenvolvimento sustentável. A aprovação da Agenda 2030 e do Acordo de Paris, ambos em 2015, deram início a uma nova etapa na cooperação internacional e revigoraram a crença no sistema multilateral. Será fundamental que recursos adequados sejam destinados aos países em desenvolvimento para que cumpram seus compromissos, principalmente o mais central deles: a erradicação da pobreza.

Necessitamos de recursos e também de tecnologias. O Acordo de Paris tem como esteio, por exemplo, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Isso significa, dentre outros aspectos, que aqueles com maiores responsabilidades pelo aquecimento global devem ter maior papel no financiamento de ações de mitigação e de adaptação, especialmente no mundo em desenvolvimento.

A Agenda 2030 e o Acordo de Paris são oportunidades únicas para reduzirmos grandes assimetrias existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Brasil continuará seguindo a trilha do crescimento com inclusão social e respeito ao meio ambiente e buscará fazer com que esses acordos internacionais sejam revertidos em medidas benéficas para a prosperidade de nosso país.

Esses são, em linhas gerais, alguns dos eixos da política externa do governo do presidente Michel Temer. Trata-se, repito, de uma política externa alicerçada nos interesses fundamentais de nosso país.

Buscaremos avançar em campos que haviam sido pouco explorados, sempre a partir do entendimento de que a política externa deve ser

formulada e implementada com o objetivo de ajudar a responder a nossos desafios internos.

É também a política externa de um país que vive hoje um momento difícil, mas que continua a ter um imenso potencial de desenvolvimento social e econômico. Um país que é democrático e que valoriza os direitos humanos. Um país que tem instituições sólidas e que sabe resolver seus problemas de maneira pacífica e no marco da lei.

Contamos com o apoio de todos para que tenhamos êxito nesta missão, e para que o Brasil ocupe, com orgulho, o lugar de destaque que lhe cabe no mundo.

Muito obrigado.

BRICS: de Fortaleza a Goa

Kenneth Felix Haczynski da Nóbrega*

Introdução

Em janeiro de 2015, o embaixador José Alfredo Graça Lima[1] abria, com artigo sobre o agrupamento BRICS, a edição inaugural dos Cadernos da Política Externa do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais(IPRI)[2]. Ao artigo seguiu-se, em poucos meses, a publicação, pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), da coletânea "BRICS – Estudos e Documentos"[3], com contribuições de diplomatas e acadêmicos do calibre dos embaixadores Carlos Márcio Cozendey e Flávio Damico e dos professores Renato Baumann, Renato Flores Jr e Adriana Abdenur.

O esforço editorial do IPRI e da FUNAG em promover exercício concentrado de reflexão sobre o BRICS teve lugar na esteira da histórica VI Cúpula de Fortaleza[4], realizada em julho do ano anterior. A Cúpula marcou a consolidação do grupo como mecanismo de coordenação e cooperação, não somente pela extensão e profundidade dos temas lá discutidos, mas, sobretudo, porque foi palco da conclusão dos acordos constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (ARC). O NDB e o ARC, para além de

* Diretor do Departamento de Mecanismos Inter-regionais do Itamaraty. O autor agradece as contribuições e correções do Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos, da Divisão de Política Financeira, Divisão de Combate aos Ilícitos Transnacionais, Divisão de Acesso a Mercados e Divisão de Temas Sociais do Itamaraty.

1 À época, o embaixador Graça Lima ocupava o cargo de subsecretário-geral para Assuntos Políticos II do Itamaraty, responsável, entre outros temas, pela condução, na qualidade de *Sherpa,* do relacionamento do Brasil com Rússia, China, Índia e África do Sul, no âmbito do BRICS.

2 GRAÇA LIMA, José Alfredo. VI Cúpula do BRICS: Perspectivas e Resultados. *Cadernos de Política Exterior*. Brasília, v. 1, n. 1, p. 11-26, primeiro semestre 2015.

3 BAUMANN, Renato et al. *BRICS : estudos e documentos.* Brasília: FUNAG, 2015.

4 A Cúpula de Fortaleza foi realizada, como se recorda, em 15 de julho de 2014.

reforçarem a vertente de cooperação financeira entre os cinco países, representaram passos decididos – ainda que medidos e calibrados – em direção à institucionalização do BRICS[5].

A coordenação e cooperação entre os BRICS continuam avançando, como registraram a Cúpula de Ufá, em julho de 2015 e, mais recentemente, a Cúpula de Goa, realizada em outubro de 2016. O caminho trilhado desde 2014, em meio a circunstâncias históricas distintas daquelas prevalecentes à época da criação do grupo, justificam uma nova rodada de reflexão.

Este artigo propõe-se a dar início a essa nova rodada com um simples *stock-taking*, iniciando com comentários gerais construídos sobre o rico acervo de artigos publicados sobre o tema, para, em seguida, passar em revista os principais resultados consubstanciados em Goa e Ufá, em áreas selecionadas.

Ao se falar em BRICS, convém ter presente o alerta de Renato Flores Jr[6], sobre o risco de buscar rotular qualquer grupo ou movimento conjunto de países na cena internacional contemporânea, com base em modelos de integração e associação consolidados no século XX.

O BRICS é, a um só tempo, reflexo e catalisador de transformações no cenário internacional neste início de século XXI. Poderia ser definido como um mecanismo informal de coordenação e cooperação criado pela vontade política de seus integrantes[7]. Suas atividades são decididas pelos Chefes de Estado e de Governo nas Declarações de Líderes e nos Planos de Ação, adotados nas cúpulas anuais, cuja implementação é levada a cabo sem o apoio de um secretariado permanente.

Esta definição tem, contudo, poder de síntese limitado, ao levarmos em conta que o grupo criou instituições comuns e não descarta a possibilidade de vir a estabelecer outras no futuro.

A vontade política que cimenta o agrupamento é decorrente da percepção compartilhada de que, a despeito de sua dispersão geográfica e de suas trajetórias diversas – históricas, socioeconômicas e culturais –, os interesses dos cinco grandes países emergentes convergem, concreta

5 DAMICO, Flávio. *Antecedentes: do acrônimo de mercado à concertação político-diplomática.* In: BAUMANN, Renato et al. *BRICS: estudos e documentos.* Brasília: FUNAG, 2015, p. 71-72.

6 FLORES JR, Renato G. *BRICS: Abordagens a um processo dinâmico* In: BAUMANN, Renato et al. *BRICS: estudos e documentos.* Brasília:FUNAG, 2015, p. 142-143.

7 DAMICO, Flávio. Op. cit., p. 75-76.

ou potencialmente, em vários campos. A primeira Declaração dos Líderes refletiu tal percepção. Todas as subsequentes só fizeram reforçá-la[8].

Na coordenação política, o BRICS cunhou sua identidade como agrupamento, defendendo a reforma das instituições de governança global, para que melhor refletissem a nova configuração multipolar de poder criada pela ascensão de países emergentes e em desenvolvimento. Reforma que, na visão do grupo, tornou-se cada vez mais necessária nos últimos anos, com a crescente dificuldade do sistema internacional em encaminhar soluções para os conflitos político-estratégicos, os desafios econômicos e sociais, bem como para as chamadas novas ameaças globais – entre as quais, terrorismo, narcotráfico, segurança cibernética e crises migratórias.

A coordenação foi especialmente eficaz no campo financeiro desde o início – em particular no FMI e no G20 financeiro –, assumindo alto relevo político e mediático, a partir da crise econômico-financeira de 2008. O grupo desenvolveu também posições comuns em foros de paz e segurança e nos foros sociais, entre os quais o Conselho de Segurança das Nações Unidas e a Organização Mundial de Saúde.

Na esfera da cooperação, os laços adensaram-se progressivamente, com base nos desafios comuns associados à busca do desenvolvimento econômico e social. Hoje em dia, as atividades de cooperação ultrapassam a marca de trinta áreas setoriais, entre as quais; econômico-comercial, agricultura, saúde, ciência e tecnologia e segurança.

A dinâmica do diálogo intra-BRICS caracteriza-se por enfoque paciente e pragmático. A paciência decorre da avaliação de que o aprofundamento dos laços entre cinco países tão diversos depende de esforço abrangente e sustentado de aproximação entre suas instituições de governo e sociedades civis. O pragmatismo reflete sensibilidade para com os limites da convergência entre os membros, em termos de interesses e visões de mundo. Busca-se identificar áreas de coordenação e cooperação

8 A primeira Declaração dos Líderes dos BRICS teve lugar em 16 de junho de 2009, em Ecaterimburgo, Rússia. Seguiram-se as Declarações de Brasília, de 15 de abril de 2010; Sanya, em 14 de abril de 2011; Nova Délhi, em 29 de março de 2012; Durban, em 27 de março de 2013; Fortaleza, em 15 de julho de 2014; Ufá em 9 de julho de 2015; e Goa em 15 de outubro de 2016.

que tenham efetivamente potencial de gerar iniciativas conjuntas com resultados tangíveis.

A vontade política exercida com paciência e pragmatismo tem assegurado bons progressos às iniciativas de coordenação e cooperação do grupo, inclusive nos tempos mais recentes de baixo crescimento econômico e ajuste em alguns de seus membros. Segue rápido percurso dos principais resultados alcançados desde a Cúpula de Fortaleza.

Na área financeira, assistimos à consolidação das primeiras instituições. A cooperação econômica e comercial alçou novo patamar. Em diversos outros campos, a cooperação estreitou-se e foram prospectados novos potenciais. O diálogo político intensificou-se em determinados temas. Por fim, cresceu a interação entre instituições da sociedade civil e cidadãos dos cinco países.

Finanças

A área financeira é a vertente onde o BRICS encontrou convergência mais profunda de interesses até o presente momento, com resultados concretos e significativos em mais de uma frente, entre os quais, avanços na reforma das instituições de governança internacional e o estabelecimento das primeiras instituições do agrupamento.

Desde a primeira Cúpula, em 2009, o agrupamento tem pautado sua atuação no campo financeiro com base em um conjunto de preocupações[9]. A primeira refere-se à necessidade de maior representatividade e transparência da arquitetura financeira internacional. A distribuição do poder de voto no FMI não reflete adequadamente o peso econômico dos cinco países do agrupamento e dos países em desenvolvimento em geral. A distribuição mais equitativa do poder de voto do Fundo é essencial para o fortalecimento da legitimidade e efetividade da instituição.

A segunda preocupação é a situação de carência de financiamento para investimentos em infraestrutura em economias emergente e países em desenvolvimento. Os recursos disponibilizados pelo Banco Mundial são muito inferiores àqueles requeridos para tal fim, cerca de US$ 1 trilhão até 2020, segundo estimativas do próprio banco[10]. Ademais, parecem

9 DAMICO, Flávio. Op. cit, p. 68-69.

10 Idem, p. 71.

modestas as perspectivas de aportes de capital a instituições multilaterais de crédito, por parte dos países desenvolvidos, em um quadro de recuperação lenta e restrição fiscal de suas economias.

A terceira preocupação está relacionada à volatilidade dos fluxos financeiros internacionais, de que é exemplo a instabilidade no mercado cambial. Políticas monetárias promovidas nos Estados Unidos e na Zona do Euro em reposta à crise econômica, tais como o *quantitative easing,* contribuem para surtos de fluxos financeiros com efeitos deletérios sobre os países em desenvolvimento. A propósito, a perspectiva de que o novo governo dos Estados Unidos venha a adotar política fiscal expansionista já provocou grandes flutuações nos mercados financeiros ao redor do mundo, confirmando a atualidade dessa preocupação.

A Cúpula de Fortaleza marcou momento histórico de colheita de resultados da cooperação dos BRICS para o enfrentamento de alguns desses desafios. Foram concluídos e assinados acordos que lançaram as duas primeiras instituições financeiras do agrupamento: o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas.

Nos últimos dois anos, foram dados passos largos na consolidação desses avanços.

Novo Banco de Desenvolvimento

A criação do NDB obedeceu ao objetivo de expandir a disponibilidade de financiamento a projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, públicos ou privados, nos países do BRICS e em outros países em desenvolvimento. É uma instituição de crédito que somará esforços com outros bancos multilaterais e regionais de desenvolvimento, operando em bases comerciais. O estabelecimento do NDB também abre a possibilidade de participação de empresas brasileiras em processos de licitação de obras nos países-membros financiadas com recursos do Banco. O capital subscrito inicial do Banco é de US$ 50 bilhões, dos quais US$ 10 bilhões serão integralizados em partes iguais pelos cinco países.

O acordo constitutivo do Banco foi ratificado pelos cinco países, em julho de 2015, no curto intervalo de um ano. Logo após a ratificação, iniciaram-se os trabalhos de definição e implementação das políticas organizacionais e operacionais do Banco, as quais foram aprovadas entre

o final de 2015 e o primeiro trimestre de 2016. O primeiro aporte de capitalização realizou-se em janeiro de 2016.

Um dos principais temas na agenda do NDB diz respeito à política para a admissão de novos membros, a partir de 2017. O acordo constitutivo do NDB estabelece diretrizes gerais para esse processo: qualquer país-membro das Nações Unidas poderá tornar-se membro do Banco; os países fundadores manterão conjuntamente poder de voto de pelo menos 55%; nenhum outro país poderá individualmente deter poder de voto acima de 7% do poder de voto total; e países desenvolvidos somente poderão aceder ao Banco na condição de membros não tomadores de empréstimos, como é prática em bancos de desenvolvimento, e sua participação conjunta não poderá exceder 20% do poder de voto total. O NDB tem sua sede em Xangai, na China, e o seu primeiro escritório regional está sendo instalado em Joanesburgo, na África do Sul.

Em abril de 2016, o NDB aprovou o financiamento dos primeiros cinco projetos, todos na área de energia renovável – um em cada país-membro – no valor total de US$ 911 milhões. O Brasil foi contemplado com US$ 300 milhões para projetos de energia eólica. Em julho, teve lugar a primeira emissão de títulos verdes *(greenbonds)* no mercado doméstico chinês, no valor equivalente a US$ 450 milhões. A emissão permitirá ao Banco ampliar sua capacidade inicial de financiamento. Mais recentemente, aprovou-se um segundo conjunto de empréstimos, no valor total de US$ 645 milhões para projetos na China (energia eólica) e Índia (rodovia).

Por fim, vale frisar que o NDB é o primeiro banco multilateral universal pós-Bretton Woods. A atuação do Banco é feita com base em critérios técnicos, com vistas ao financiamento de projetos de infraestrutura sustentável. O NDB tem firmado parcerias com outros bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Asiático de Desenvolvimento, com vistas a explorar possibilidades de financiamentos conjuntos e outras formas de cooperação.

Havendo superado, com êxito, o desafio de estabelecer-se e iniciar operações em período relativamente curto, o Banco se dedicará a consolidar sua capacidade técnica e financeira, assim como obter elevada classificação de crédito, para que possa se tornar um instrumento relevante e eficaz de financiamento das necessidades de desenvolvimento dos seus integrantes.

Arranjo Contingente de Reservas

O acordo constitutivo do Arranjo Contingente de Reservas, assim como o do NDB, foi ratificado no breve prazo de um ano e se encontra plenamente operacional. A primeira reunião do Conselho de Governadores do mecanismo teve lugar em julho de 2015, e o segundo encontro, em 14 de abril de 2016.

Trata-se de um mecanismo de apoio mútuo entre os BRICS, constituído para enfrentar casos de dificuldades em balanço de pagamentos. Por meio do arranjo, os membros se comprometem a colocar à disposição reservas internacionais no valor de até US$ 100 bilhões, distribuídos da seguinte maneira: China (US$41 bilhões), Brasil (US$ 18 bi), Índia (US$ 18 bi), Rússia (US$ 18 bi) e África do Sul (US$ 5 bi).

O ACR contribui para a estabilidade financeira internacional, ao complementar a atual rede de proteção financeira constituída pelas reservas internacionais dos países e pelos organismos financeiros multilaterais, em particular o FMI. Ademais, reforça a confiança dos agentes econômicos e financeiros na solidez da economia dos BRICS e mitiga riscos de contágio resultantes de eventuais choques econômicos. No caso do Brasil, o mecanismo servirá para transmitir ao mercado confiança na estabilidade econômica do país. Por seu intermédio, o Brasil participa de instrumento adicional ao FMI que pode auxiliá-lo em eventual cenário de crise no balanço de pagamentos.

Outros Avanços

Governança financeira: reforma do FMI

Em todas suas reuniões de cúpula, os BRICS têm dado atenção à necessidade de reformar a governança financeira internacional, reduzindo a assimetria de representação entre economias avançadas e países em desenvolvimento. Em dezembro de 2015, entrou em vigor a 14ª Revisão Geral de Quotas do FMI, acordada pelos membros em 2010, alcançando um avanço importante nesse processo. A revisão estava pendente de aprovação pelo Congresso norte-americano. Como resultado da reforma, o número de cotas brasileiras no capital da instituição passou de 1,78% para 2,32%. A posição do Brasil como acionista do Fundo passou da 14ª para a 10ª. O poder de voto dos países em desenvolvimento elevou-se de cerca de 39,4% para 44,7%.

Os BRICS seguem engajados nos debates sobre as próximas etapas das reformas de governança no Fundo: a 15ª Revisão Geral de Quotas (RGQ) e uma nova fórmula para o cômputo das quotas. O Grupo reivindica também que as economias avançadas honrem compromisso que assumiram de ceder duas cadeiras da diretoria da instituição.

Cooperação entre bancos nacionais

Os presidentes dos bancos nacionais de desenvolvimento se reúnem tradicionalmente à margem da Cúpula dos BRICS. Nesse contexto, diversos instrumentos de cooperação e entendimento foram firmados entre esses bancos. Para além dos compromissos no âmbito do grupo, durante a Cúpula de Goa, em outubro de 2016, foi assinado o Memorando de Entendimento entre o NDB e os bancos de desenvolvimento nacionais.

O Memorando permitirá que as instituições envolvidas explorem novas formas de cooperação, com vistas ao desenvolvimento de projetos em infraestrutura e desenvolvimento sustentável. A cooperação poderá ser efetivada por meio do cofinanciamento de projetos, da abertura de linhas de crédito, do desenvolvimento de soluções financeiras e por meio da obtenção de garantias. O entendimento prevê, ainda, o compartilhamento de conhecimento especializado e de boas práticas e permite a realização de encontros regulares e publicações conjuntas.

Comércio e investimentos

A dinamização do intercâmbio comercial e dos fluxos de investimento entre os membros do BRICS estarão entre os temas prioritários na agenda do agrupamento nos próximos anos. Como aponta Graça Lima[11], houve aumento sem precedentes do comércio entre os países do agrupamento no período de 2002 a 2013. De fato, nesse intervalo, a corrente de comércio intra-BRICS cresceu mais de dez vezes, em que pese a ausência de um acordo comercial entre seus membros. O caso brasileiro é ainda mais notável, uma vez que o fluxo entre o Brasil e os países do grupo aumentou dezesseis vezes, desde 2001.

O comércio no grupo continua sendo um grande fator de atração e impacto. As séries de dados mais recentes indicam que as exportações

11 GRAÇA LIMA, José Alfredo. Op. cit., p. 20.

totais "intrabloco" aumentaram 160% na última década; no entanto, entre 2014 e 2016, houve queda no fluxo de exportações dentro do agrupamento. A variação foi negativa em 17,9%, entre 2014 e 2015, e em 8,5%, de janeiro a julho de 2016, em comparação com o mesmo período do ano anterior. O Brasil contribuiu para esse quadro, ao experimentar queda no nível de comércio com o grupo em 2014 (-6,5%), em 2015 (-14,7%) e no primeiro semestre de 2016 (-0,8%); mesmo assim, as exportações brasileiras aumentaram 202,1% nos últimos dez anos, valor bem superior à referida "média intrabloco" de 160%.

A pauta exportadora brasileira com os parceiros pouco se diversificou nos últimos anos, mantendo o padrão de complementaridade comercial, que, fundamentalmente, insere o País como fornecedor de *commodities*. Inclui carnes, óleos brutos de petróleo, soja, minérios de ferro, veículos para transporte de mercadorias e tratores. A China permanece o principal destino, como, de resto o é para as vendas externas dos outros membros, à exceção da Índia[12].

Em matéria de investimentos diretos (IEDs), o estoque dos parceiros do BRICS no Brasil cresceu de U$ 162 milhões para U$ 15 bilhões entre 2005 e 2014. Quanto aos fluxos, registrou-se em 2015 queda pronunciada em relação a 2014, de U$ 840 para U$ 232 milhões. No ano corrente, estamos assistindo a notável recuperação. Entre Janeiro e outubro de 2016, a entrada de IEDs no País já atingiu U$ 724 milhões. A China é a fonte de mais de 80% do estoque e da totalidade dos fluxos nos últimos três anos[13].

A nova Estratégia para uma Parceria Econômica do BRICS poderá contribuir para a superação, pelo Brasil, do atual padrão de complementaridade comercial com seus parceiros e atrair crescentes fluxos de investimento.

Na Cúpula de Ufá, em 2015, os Chefes de Estado e de Governo dos cinco países adotaram a chamada "Estratégia para uma Parceria Econômica do BRICS", que estipula as atividades prioritárias para os próximos cinco anos, no campo econômico-comercial. Trata-se de um

12 A China é o maior destino individual das exportações de seus parceiros no BRICS, exceto no caso da Índia, em cuja pauta ocupa a terceira posição – WORLD TRADE ORGANIZATION, *Trade Profiles*; dados disponíveis em: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>. Acesso em: 6 dez. 2016.

13 Dados do Banco Central. Estatísticas disponíveis em 1º dez. 2016.

documento não vinculante, que compila as frentes de cooperação em temas-chave, em matéria de comércio, investimento, finanças, energia, agricultura, mineração, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, turismo e mobilidade laboral.

Incorporando iniciativas já em curso e acrescentando novas, o documento delineia um "mapa do caminho" e sistematiza ações a serem adotadas, na busca de potenciais ainda inexplorados e na criação de novas oportunidades. Em suma, o objetivo da Estratégia é estimular a criação de "novas combinações" capazes de sustentar um novo ciclo de dinamismo econômico-comercial nas relações intra-BRICS.

Para a implementação da Estratégia, vale ressaltar o importante papel atribuído a instâncias do agrupamento, como o Novo Banco de Desenvolvimento, o Mecanismo de Cooperação Interbancária, o Conselho Empresarial, o Foro Empresarial e o Conselho de *Think Tanks* do BRICS.

Algumas iniciativas com o potencial de estimular as correntes de comércio entre os países do agrupamento estão prosperando. Foram aprovados em 2016 instrumentos de cooperação nas seguintes áreas: janela única de comercio exterior (*Framework for BRICS Single Window Cooperation*), micro e pequenas empresas (*BRICS MSME Cooperation Framework*), Serviços (*Framework for Cooperation on Trade in Services*), Propriedade Intelectual (*Terms of Reference of IPR Cooperation Mechanism*), padronização e avaliação de conformidade (*Framework for Cooperation on Standardization among BRICS Countries*) e Promoção Comercial (*Terms of Reference – Trade Promotion Working Group*). Ademais, houve avanço de "documento de trabalho" sobre barreiras não tarifárias, que poderá evoluir nos próximos meses para um instrumento formal de cooperação entre os países do bloco nessa matéria. Cabe recordar, nesse contexto, que embora as tarifas entre os países do BRICS ainda sejam relativamente elevadas, são, sobretudo, as barreiras não tarifárias que mais dificultam a expansão do comércio entre os cinco países.

É importante, ainda neste contexto, registrar a aprovação, na Cúpula de Goa do Regulamento do Comitê de Cooperação Aduaneira do BRICS. As negociações que levaram à criação desse comitê se iniciaram em reuniões de Chefes de Aduanas do BRICS, convocadas à margem de sessões do Conselho de Cooperação da Organização Mundial de Aduanas (OMA).

A principal iniciativa prevista pelo Regulamento trata da criação de um comitê permanente, estabelecido para facilitar a aproximação e a harmonização das leis aduaneiras dos países do BRICS. A competência do Comitê inclui definir prioridades no tratamento do tema e realizar estudos e encontros conjuntos para troca de informações. O objetivo é aumentar o conhecimento mútuo e promover o compartilhamento de boas práticas alfandegárias.

Outras áreas da cooperação setorial

Em 2014, o diálogo intra-BRICS havia ultrapassado a marca de trinta áreas setoriais ou subsetoriais. Já nos últimos dois anos, sob a segunda presidência russa e a atual presidência indiana, a agenda de cooperação do BRICS ganhou, sobretudo, densidade. Passou-se de 14 eventos elencados no Plano de Ação de Fortaleza, para, respectivamente, 46 no Plano de Ação de Ufá e 78 no de Goa[14].

A cooperação no âmbito do agrupamento cobre, hoje em dia, temas nos seguintes campos, entre outros: finanças, comércio, ciência, tecnologia e inovação(C,T&I), agricultura, educação, saúde, trabalho, defesa civil, segurança, energia, transportes, e meio ambiente.

Esse considerável esforço de prospecção de convergências vem apontando, para além dos campos financeiro e comercial, perspectivas de benefícios tangíveis em outras áreas de cooperação, de que são exemplo as áreas de agricultura; ciência, tecnologia e inovação; saúde e segurança.

Agricultura

Os temas de agricultura estão presentes na agenda do BRICS desde sua constituição. A I Reunião Anual de Ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário do BRICS teve lugar em 2010, menos de um ano após a primeira Cúpula. O interesse, desde o início, em cooperar na área de agricultura encontra explicação nos desafios comuns enfrentados pelos cinco países para garantir segurança alimentar às suas populações, no perfil compartilhado de grandes *players* do comércio agrícola e no avanço tecnológico de suas indústrias alimentícias[15].

14 Foram contabilizados somente os eventos de cooperação dos Planos de Ação.

15 Apud GRAÇA LIMA, José Alfredo, op. cit, p. 24.

Em 2011, foi lançado o Plano de Ação 2012-2016 de Chengdu, pelo qual cada membro assume a liderança de uma vertente de cooperação. O Brasil é responsável pelo tema "Desenvolvimento de estratégia para assegurar o acesso aos alimentos para populações vulneráveis". À China coube o tema "criação de sistema para troca de informações sobre agricultura", à África do Sul, "impacto da mudança do clima sobre a segurança alimentar", à Índia, "fortalecimento da cooperação em tecnologia agrícola e inovação", e à Rússia, "promoção do comércio e investimento".

Na Cúpula de Goa, foi dado passo importante na implementação do Plano de Ação, com a conclusão de Memorando de Entendimento que estabelece a Plataforma de Pesquisa Agrícola do BRICS. A Plataforma cria mecanismo para fomentar o desenvolvimento de políticas, estratégias e projetos de sustentabilidade e competitividade do setor agrícola nos países-membros do BRICS, além de promover o fortalecimento da pesquisa e da educação agrícola.

Encontra-se em estágio de elaboração, entre outras iniciativas, uma Estratégia Geral dos BRICS para segurança alimentar e agricultura familiar e um sistema de troca de informações sobre os seguintes tópicos: recursos agrícolas, produção agrícola, ciência e pesquisa agrícola, comércio agrícola, investimento agrícola, feiras e principais produtores rurais.

Na última reunião de Ministros de Agricultura, ficou decidida a preparação de novo Plano de Ação, que deverá dar continuidade às atividades desenvolvidas sob o Plano anterior e, possivelmente, propor novos enfoques, com base na experiência acumulada.

Ciência, Tecnologia e Inovação

A cooperação em ciência e tecnologia desenvolveu-se a partir de 2011, ano em que foi convocada a primeira reunião de altos funcionários. O perfil da cooperação foi elevado em fevereiro de 2014, com a realização da primeira Reunião de Ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação dos BRICS. A declaração ministerial então adotada listou as seguintes áreas de cooperação, a serem promovidas por cada país do BRICS: ao Brasil coube a área de prevenção e mitigação de desastres naturais; à Rússia, de recursos hídricos e tratamento de poluição; à Índia, de tecnologia geoespacial e suas aplicações para o desenvolvimento; à China, de energia nova e renovável, e eficiência energética e; à África do Sul, de astronomia.

A II Reunião de Ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) do BRICS teve lugar em março de 2015. Na ocasião, foi assinado Memorando de Entendimento sobre a Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, que estabelece uma moldura estratégica para a cooperação naquelas cinco prioritárias entre os países-membros do BRICS. Os Ministros também concordaram em desenvolver e negociar um Plano de Trabalho para o período 2015-2018, que foi endossado na III Reunião de Ministros de C,T&I, realizada em outubro de 2015.

A mais recente reunião de ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação do BRICS, convocada pela atual presidência indiana aprovou a "Declaração de Jaipur" e revisou o Plano de Trabalho 2015-2018, que incorpora as mencionadas cinco áreas de cooperação e acrescenta novos campos de cooperação: em biomedicina e biotecnologia: em tecnologias da informação e computação de alta performance; em ciência e tecnologia oceânica e polar; em ciência dos materiais, incluindo nanotecnologia e; em fotônica. O Plano prevê, ainda, a criação de um Foro de Jovens Cientistas.

Outro importante desdobramento, que abrange não somente o campo da C, T&I, foi a criação do programa "Universidade em Rede" – objeto de memorando de entendimento assinado à margem da Cúpula de Ufá. O programa poderá dar contribuição importante para a estratégia de internacionalização das universidades brasileiras.

O progressivo aprofundamento da cooperação em ciência e tecnologia demonstra o potencial de atuação conjunta dos BRICS em um campo crucial para o desenvolvimento. O potencial pleno dessa cooperação ainda não foi totalmente explorado, como atesta o número elevado de iniciativas de prospecção deflagradas nos últimos dois anos. Essas iniciativas deverão influenciar positivamente a colaboração em curso em outras áreas, como saúde e educação.

Saúde

A cooperação no campo da saúde foi incluída na agenda do BRICS em 2011. Assim como na área de agricultura, os cinco países compartilham desafios em mais de uma frente[16].

16 Em sua primeira reunião, realizada em 11 de julho de 2011, os Ministros da Saúde do agrupamento afirmaram que: apesar de nossa diversidade, as nações do BRICS enfrentam uma série de desafios de saúde pública semelhantes, incluindo o acesso desigual a serviços

Desde então, os ministros da saúde do agrupamento têm se reunido em bases regulares, com o objetivo de debater iniciativas de cooperação em matéria de saúde pública e coordenar posições nos foros multilaterais, sobretudo na Organização Mundial da Saúde. Promoção da inovação e acesso universal às tecnologias da saúde – incluindo medicamentos – são as preocupações maiores que orientam a atuação conjunta do agrupamento.

Também vêm sendo realizadas periodicamente reuniões de altos funcionários da saúde, durante as quais especialistas discutem questões da atualidade e passam em revista os resultados das diversas frentes de cooperação. Foram estabelecidos grupos de trabalho (GTs) em cinco áreas temáticas, cada qual liderado por um membro. Ao Brasil coube coordenar o GT sobre estratégicas de saúde para doenças transmissíveis; à Rússia o relativo a tecnologias médicas; à Índia, o de vigilância sanitária; à China, o sobre descoberta e desenvolvimento de novas drogas; à África do Sul, o referente a fatores de risco de doenças não transmissíveis, prevenção e cobertura universal. Os trabalhos do GTs culminaram na adoção em 2013 do *BRICS Framework for Collaborationon Stategic Projects in Health*. Centrado em três temas (saúde pública, sistemas de atenção à saúde e ciências biomédicas), o *Framework* estabelece sistema de monitoramento dos progressos logrados em matéria de provisão de cobertura universal de saúde.

O Brasil, quando na presidência do grupamento, organizou a IV Reunião de Ministros da Saúde em Brasília em 2014. Na ocasião, os países renovaram o compromisso de fortalecer a cooperação Sul-Sul, com vistas a apoiar os esforços dos países em desenvolvimento para promover a saúde para todos. Outros compromissos assumidos refletidos na Declaração de Fortaleza foram: desenvolver um Plano de Cooperação em Tuberculose para prevenção e controle da doença; aprofundar a colaboração para o desenvolvimento de medicamentos e de serviços de qualidade; apoiar as metas de tratamento de HIV 90-90-90; apoiar a efetiva implementação da Estratégia Global e Plano de Ação sobre Saúde Pública, Inovação e Propriedade Intelectual da OMS. Os países também se mostraram

de saúde e medicamentos, custos de saúde crescentes, doenças infecciosas como o HIV e a tuberculose, enquanto enfrentam taxas crescentes de doenças não transmissíveis. O principal desafio que enfrentamos é como proporcionar cuidados de saúde a milhões de pessoas, em particular entre os segmentos mais vulneráveis da nossa população.

dispostos a avaliar esforços conjuntos durante o processo negociador da Agenda Pós-2015.

Em 2015 e 2016, sob as presidências russa e indiana, intensificaram-se as atividades de cooperação, com aumento da frequência de reuniões de altos funcionários, além de encontros de agências reguladoras e workshops temáticos sobre assuntos, entre os quais, acesso a medicamentos, doenças transmissíveis e não transmissíveis e resistência antimicrobiana.

Durante a segunda Presidência russa, tal como refletido na Declaração de Ufá, de julho de 2015, o combate a doenças transmissíveis foi confirmado como uma ação prioritária.

Na Cúpula de Goa, ficou decidido, sob impulso de proposta brasileira, que o agrupamento passará a dar maior atenção ao desenvolvimento de ferramentas de diagnóstico para o combate a epidemias, bem como à questão do acesso a medicamentos seguros, de qualidade e a preços acessíveis. O Brasil tem insistido em que o grupo, na próxima reunião de Ministros de Saúde, marcada para dezembro de 2016, recupere os debates em torno do plano de cooperação contra tuberculose, com vistas à sua assinatura.

Segurança

Os BRICS mantêm diálogo regular sobre temas de segurança desde 2009, sob a égide das reuniões de Altos Representantes Responsáveis por Temas de Segurança (NSA, na sigla em inglês). O Brasil se faz representar atualmente pelo Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Inicialmente concebido como oportunidade para intercâmbio amplo de ideias sobre desafios em temas de segurança internacional, o diálogo ganhou abrangência e densidade a partir da segunda presidência russa (2015), convertendo-se em uma vertente promissora de cooperação. Foram criados grupos de trabalho (GTs) para discutir, nas suas especificidades, temas relativos à segurança pública e ao combate a ilícitos transnacionais, entre os quais os GTs Antidrogas, Corrupção, Lavagem de Dinheiro, Antiterrorismo e sobre Segurança no Uso de Tecnologias de Informação e Comunicações (TICs).

Durante os Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro, os países do BRICS enviaram oficiais de segurança para os centros de cooperação internacional estabelecidos pelo Brasil. A experiência revelou-se de grande valia.

Mais recentemente, na última reunião dos Altos Representantes, realizada em outubro de 2016, o Brasil propôs o estabelecimento de um Fórum de Inteligência do BRICS com vistas à articulação dos trabalhos dos GTs Antiterrorismo e sobre uso de TICs e à promoção do intercâmbio permanente de informações, inteligência e boas práticas. A proposta foi prontamente aceita pelos demais membros. No momento em que se escreve, estão em preparação projeto determos de referência que deverão delimitar objetivo, mandato, estrutura e modo de atuação do Fórum.

Interação entre as sociedades civis

A incorporação de atores da sociedade civil ao diálogo intra-BRICS teve início na primeira presidência brasileira, em 2010. A criação do Foro Empresarial, Foro de Cooperativas e seminário de *think tanks* estruturou esforço consistente de aproximação e conhecimento mútuo entre instituições e cidadãos dos cinco países. Em 2013, o estabelecimento do Conselho Empresarial e do Conselho dos *think tanks* atraíram novos atores, acrescentando "massa crítica" ao processo.

O esforço de aproximação entre as sociedade civis deitou raízes, o que se reflete na realização de eventos e reuniões em bases regulares, há mais de cinco anos.

Ao longo da atual presidência de turno, essa vertente não governamental recebeu impulso sem precedentes. A Índia elegeu como traço distintivo de sua presidência divulgar a "marca BRICS" junto às sociedades dos países-membros. A intensificação do *people-to-people exchange* foi colocada em prática com a organização de numerosos eventos culturais, esportivos, acadêmicos e empresariais, entre outros.

O Plano de Ação de Goa elenca os seguintes eventos na categoria *people-to-people & business exchanges*: a Feira de Comércio, o Festival de Cinema, a Convenção de Turismo, o Torneio de Futebol sub-17, o Fórum de Jovens Diplomatas, o Conclave de Jovens Cientistas, e a Cúpula da Juventude. A esses eventos, acrescentem-se o Prêmio de Pesquisa

Econômica, o Programa de Intercâmbio de Artesanato, o Workshop de Cidades Inteligentes e o Fórum de Bem-Estar.

Cabe observar que, para além dos eventos extragovernamentais oficialmente previstos pela presidência indiana, a marca BRICS tem sido utilizada em eventos não chancelados, o que é revelador não apenas do apelo que o agrupamento tem gozado entre grupos diversificados das sociedades civis dos cinco países, mas também das potencialidades que se abrem em áreas não vislumbradas inicialmente.

Coordenação política

As presidências russa e indiana promoveram adensamento do diálogo político, notadamente sobre as crises regionais que ameaçam a paz e a segurança mundiais e as chamadas ameaças emergentes – terrorismo, narcotráfico, segurança cibernética e crises migratórias. A frequência dos intercâmbios sobre esses temas entre os cinco países aumentou, com a realização de maior número de reuniões de coordenação, em vários níveis, à margem de reuniões de foros multilaterais que tratam daqueles temas. Disseminou-se também a prática de encontros regulares no "formato" BRICS entre embaixadas e missões permanentes em países-chave.

A face pública do diálogo político, plasmada nas Declarações de Líderes, revela que o grupo permanece coeso na defesa dos grandes consensos multilaterais como base para o aprofundamento da sua coordenação. Para além desse patamar comum, os ganhos de convergência têm sido incrementais. A reafirmação dos grandes consensos como "ponto de partida" está no cerne das posições defendidas pelo Brasil sobre esses temas. Em uma perspectiva mais ampla, consolida, em linha com nossa visão, a inserção do BRICS como agrupamento que contribui para o fortalecimento do multilateralismo e soluções pacíficas para os diversos conflitos regionais.

Sob a presidência russa, destaca-se o aprofundamento do diálogo sobre crises regionais, não plenamente refletido na Declaração de Ufá que registrou o consenso possível no grupo. Consolidaram-se posições comuns, em linha com o texto de Fortaleza, sobre as crises na África, na Síria, Iraque, Afeganistão, Israel-Palestina e Irã. O texto sobre a crise na Ucrânia, igualmente objeto de manifestação conjunta na VI Cúpula,

ganhou mais especificidade, demonstrando que o Grupo está cada vez mais afinado para tratar de temas de grande sensibilidade para seus integrantes.

Também por iniciativa russa, ganharam mais relevo as discussões sobre temas de segurança relacionados às mencionadas ameaças emergentes, com empenho em tentar expandir o âmbito da cooperação intra-BRICS para áreas da agenda política. O texto da Declaração de Ufá recolheu as posições comuns que pouco se adensaram, em comparação com o texto de Fortaleza. As discussões contribuíram, no entanto, para avanços tangíveis em matéria de cooperação, conforme já mencionado neste artigo.

Na Presidência indiana, ênfase maior foi atribuída ao fenômeno do terrorismo. A intensificação dos atentados em escala mundial, alguns dos quais tendo atingido membros do grupo, proveram o pano de fundo para vigorosos debates, animados pela diversidade de perspectivas geopolíticas e não isento de tensões. Não obstante diferenças de visões sobre questões históricas, territoriais, econômicas, étnicas e religiosas, o texto da Declaração de Goa consolida um maior sentido de prioridade do tema para o Grupo, dedicando-lhe nove parágrafos. A abordagem do fenômeno é abrangente e detalhada referindo-se, por exemplo, a associação do terrorismo com outros crimes transnacionais, à responsabilidade dos estados em evitar ataques terroristas a partir de seus territórios e à importância da cooperação bilateral. O sentido de prioridade acrescido para as questões de terrorismo ficou também consubstanciado, na esfera da cooperação, na mencionada proposta brasileira de estabelecimento de um Fórum de Inteligência BRICS.

Uma revisão, ainda que geral, da coordenação política intra-BRICS não pode deixar de incluir a reforma das Nações Unidas e, mais especificamente, a do seu Conselho de Segurança (CSNU). A comparação entre a Declaração de Goa e a de Fortaleza reflete ausência de avanço substantivo, no âmbito do grupo, sobre como conduzir a reforma, notadamente quanto à criação de novos assentos permanentes. Ecoando observação do embaixador Graça Lima, recorde-se que tampouco há consenso sobre o tema entre os países da União Europeia[17]. Não obstante, vale registrar que o texto de Goa acrescentou expressão que especifica o apoio do grupo à expansão da representação dos países em desenvolvimento no Conselho.

17 GRAÇA LIMA, José Alfredo. Op. cit., p. 25.

Conclusão

Por vezes considerada não mais que um fenômeno efêmero da conjuntura econômica excepcionalmente favorável dos anos 2000, a atuação conjunta dos BRICS ganhou densidade nos últimos anos, em um quadro de baixo crescimento global e de ajuste em alguns membros do agrupamento.

Passados dois anos da histórica reunião de Fortaleza, o BRICS chegou a meio caminho do seu segundo ciclo de Cúpulas, com resultados tangíveis e perspectivas promissoras a apresentar. As primeiras instituições do grupo foram consolidadas, a cooperação em novas frentes começa a mostrar avanços, o diálogo político segue se aprofundando. Por fim, o engajamento de entidades da sociedade civil assumiu dinâmica própria.

Na esfera da cooperação econômica, o agrupamento abriu nova frente ao lançar a Estratégia para uma Parceria Econômica. Com a Estratégia, os BRICS procuram ser parte da resposta ao quadro desafiador de baixo crescimento global e ajuste, buscando criar condições para o surgimento de "novas combinações", capazes de contribuir para um novo ciclo de dinamismo econômico. No momento que recrudescem pressões protecionistas e antiglobalização em mais de um importante parceiro comercial do País, tais iniciativas assumem importância acrescida.

Como bem definiu Damico, o BRICS é um mecanismo informal resultante da vontade política de seus membros[18]. Vontade que, como se viu em Goa, se mantém firme e fiel ao "estilo BRICS" de diálogo pragmático e paciente, na busca de convergências com respeito às diferenças, mas sempre mirando em resultados. Em oito anos de interação, para além de resultados tangíveis, o agrupamento acumulou patrimônio de conhecimento mútuo e fluidez de intercâmbio, que facilita a identificação de potenciais ainda inexplorados e a criação de novas oportunidades. Patrimônio que será de grande valia para enfrentar os desafios que impõem as circunstâncias políticas e socioeconômicas globais em movimento.

18 DAMICO, Flávio. Op. cit., p. 61.

Bibliografia

Livros e artigos

ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli. *Os BRICS e seus vizinhos: investimento direto estrangeiro*. Brasília: Ipea, *2014*.

DAMICO, Flávio. *Antecedentes: do acrônimo de mercado à concertação político-diplomática*. In: BAUMANN, Renato et al. *BRICS: estudos e documentos*. Brasília: FUNAG, 2015.

GRAÇA LIMA, José Alfredo. *VI Cúpula do BRICS: Perspectivas e Resultados*. In Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, *Cadernos de Política Exterior*. v. 1, n. 1 (mar. 2015). Brasília: FUNAG, 2015.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. *Debatendo o BRICS*. Brasília: FUNAG, 2013.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013, 2. ed. rev. ampl.

STUENKEL, Oliver. *The BRICS and The Future of Global Order*. Maryland: Lexington Books, 2015.

Documentos Oficiais

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS*. *Declaração dos Líderes - I Cúpula - Ecaterimburgo, Rússia, 2009*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. BRICS. *Declaração dos Líderes - II Cúpula - Brasília, Brasil, 2010*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-ecomunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS*. *Declaração e Plano de Ação de Sanya - III Cúpula - Sanya, China, 2011*. Disponível em: <http://

brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS*. *Declaração e Plano de Ação de Nova Delhi - IV Cúpula - Nova Delhi, Índia, 2012*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS*. *Declaração e Plano de Ação de eThekwini - V Cúpula - Durban, África do Sul, 2013*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS*. *Declaração e Plano de Ação de Fortaleza - VI Cúpula - Fortaleza, Brasil, 2014*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS*. *Declaração e Plano de Ação Ufá - VII Cúpula - Ufá, Rússia, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Encontro informal à Margem da Cúpula do G20 em Antália, Turquia - novembro de 2015 - Nota à imprensa*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Encontro informal à margem da Cúpula do G20 em Brisbane, Austrália - novembro, 2014 - Nota à imprensa*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Encontro informal à margem da Cúpula do G20 em São Petersburgo, Rússia - setembro, 2013 - Nota à imprensa*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/

declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Encontro informal à margem da Cúpula do G20 em Los Cabos, México - junho, 2012 - Nota à imprensa*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS- Estratégia para uma Parceria Econômica do BRICS - adotada na VII Cúpula do BRICS, em Ufá, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - I Reunião de Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário - Moscou, 2010*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - II Reunião de Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário - Chengdu, 2011*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - III Reunião de Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário - Pretória, 2013*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - IV Reunião dos Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário - Brasília, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - V Reunião dos Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário - Moscou, 2015*. Disponível

em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Plano de Ação 2012-2016 para Cooperação em Agricultura dos Países do BRICS - Chengdu, 2011*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - I Reunião de Ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação - Cidade do Cabo, 2014*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - II Reunião de Ministros da Ciência, Tecnologia e Inovação - Brasília, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/ lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - III Reunião de Ministros da Ciência, Tecnologia e Inovação - Moscou, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideres menu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Memorando de Entendimento assinado na II Reunião de Ministros da Ciência, Tecnologia e Inovação - Brasília, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Comunicado dos Ministros Responsáveis pelo Comércio do BRICS à margem da 8ª Conferência Ministerial da OMC - Genebra, 2011*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Declaração Ministerial à margem da I Reunião de Ministros Responsáveis pelo Comércio do G20 - Puerto Vallarta, 2012*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/

pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Reunião de Ministros Responsáveis pelo Comércio no âmbito da IV Cúpula - Nova Délhi, 2012*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Reunião de Ministros Responsáveis pelo Comércio no âmbito da V Cúpula - Durban, 2013*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Reunião de Ministros Responsáveis pelo Comércio no âmbito da VI Cúpula - Fortaleza, 2014*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Perspectiva do BRICS sobre Acordos de Investimentos Internacionais - Fortaleza, 2014*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Plano do BRICS de Facilitação de Comércio e Investimentos - Fortaleza, 2014*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Reunião de Ministros das Comunicações dos BRICS - Moscou, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideres menu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - II Reunião de Ministros da Educação do BRICS - Brasília, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideres menu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - III Reunião de Ministros da Educação do BRICS - Moscou, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideres menu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Memorando de Entendimento para Estabelecimento da Rede de Universidades do BRICS - Moscou, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - I Reunião de Ministros de Finanças - São Paulo, 2008*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - II Reunião de Ministros de Finanças - Horsham, 2009*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Comunicado Conjunto da reunião de Ministros de Finanças em Washington, 2011*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Reunião de Ministros da Indústria dos BRICS - Moscou, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideres menu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - I Reunião de Ministros Responsáveis por Assuntos Populacionais - Brasília, 2015. Agenda para cooperação.* Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - I Reunião de Ministros da Saúde - Pequim, 2011*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.

gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - II Reunião de Ministros da Saúde - Nova Délhi, 2013*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - III Reunião de Ministros da Saúde - Cidade do Cabo, 2013*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - IV Reunião de Ministros da Saúde - Brasília, 2014*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - V Reunião de Ministros da Saúde - Moscou, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Comunicado Conjunto dos Países do BRICS à margem da 65ª Assembleia Mundial da Saúde - Genebra, 2012*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Comunicado Conjunto dos Países do BRICS à margem da 66ª Assembleia Mundial da Saúde - Genebra, 2013*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Comunicado Conjunto dos Países do BRICS à margem da 67ª Assembleia Mundial da Saúde - Genebra, 2014*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/

declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - Comunicado Conjunto dos Países do BRICS à margem da 68ª Assembleia Mundial da Saúde - Genebra, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *BRICS - I Reunião dos Ministros de Trabalho - Ufá, 2015*. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 8 dez. 2016.

O Brasil e os enfoques multilaterais do ciclo do combustível nuclear

Maximiliano Barbosa Fraga*

Introdução

O uso dual da energia nuclear – a possibilidade de que seja utilizada tanto com propósitos pacíficos quanto para fins destrutivos – inspirou iniciativas voltadas à limitação do desenvolvimento de etapas do ciclo do combustível nuclear consideradas sensíveis do ponto de vista da proliferação, notadamente o enriquecimento isotópico e o reprocessamento[1]. Em 2003, assistiu-se ao início de um processo de apresentação e discussão de propostas envolvendo a multilateralização do ciclo do combustível nuclear. As medidas nessa área, categorizadas como "enfoques multilaterais do ciclo do combustível nuclear" ou, de forma simplificada, "enfoques nucleares multilaterais"[2], visavam a evitar que o enriquecimento e o reprocessamento nucleares fossem levados a cabo por um estado em bases nacionais. Para os seus defensores, os enfoques multilaterais seriam imprescindíveis para a manutenção da integridade do regime de não proliferação nuclear. Com o objetivo principal de evitar limitações do exercício de atividades nucleares para fins pacíficos, o Brasil teve participação ativa no debate daquelas propostas.

O ciclo do combustível nuclear compreende as etapas associadas ao fornecimento de combustível para reatores nucleares de potência. Inclui

* Diplomata de carreira. Foi subchefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS) do Ministério das Relações Exteriores. Está lotado na Missão Permanente do Brasil junto à AIEA e CTBTO, em Viena. As opiniões contidas neste artigo não refletem, necessariamente, posições do governo brasileiro.

1 Processos por meio dos quais podem ser produzidos, respectivamente, urânio enriquecido e plutônio.

2 O termo 'multilateral' refere-se, neste artigo, à participação de mais de dois atores, podendo ser diferentes estados e/ou organismos internacionais.

a extração do minério contendo urânio e seu tratamento, a conversão no gás hexafluoreto de urânio (UF_6), o enriquecimento isotópico do UF_6, a fabricação do elemento combustível, a geração de energia termonuclear, a disposição do combustível usado ou o reprocessamento desse combustível para recuperação do material físsil que nele permanece e a colocação dos rejeitos radioativos em depósito. Inexistem barreiras tecnológicas entre a produção de material físsil para servir de combustível para reatores de potência e para ser utilizado em explosivos nucleares. Os mesmos equipamentos e tecnologia usados para a produção de urânio de baixo enriquecimento voltado à geração civil de energia termonuclear podem ser utilizados para a produção de urânio altamente enriquecido empregado em armas. De forma semelhante, tanto as instalações de reprocessamento civis quanto as militares usam a mesma tecnologia para separar plutônio – que igualmente pode ser utilizado em armas nucleares – do combustível nuclear usado.

Iniciativas voltadas ao disciplinamento do uso da energia nuclear

O debate em torno da possibilidade de que a energia nuclear seja utilizada com propósitos destrutivos ou para fins pacíficos adquiriu proeminência com o fim da Segunda Guerra Mundial. Por um lado, as explosões em Hiroshima e Nagasaki evidenciaram o poder destrutivo inédito das novas tecnologias envolvendo a energia atômica, gerando o receio de que outros países, além dos EUA, viessem a fabricar armas nucleares e de que tivesse início uma corrida armamentista. Por outro lado, maior atenção passou a ser conferida às possíveis aplicações pacíficas da energia nuclear, como, por exemplo, na geração de eletricidade. A partir de 1945, iniciativas de naturezas distintas objetivaram disciplinar a utilização da energia nuclear, prevenindo o seu uso bélico e/ou promovendo a sua utilização pacífica em benefício da humanidade: a Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear (1945); a Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, estabelecida em 1946; o Relatório Acheson-Lilienthal (1946); o Plano Baruch (1946); as propostas apresentadas pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1946); o Programa Átomos para a Paz (1953); a Agência Internacional de Energia Atômica, estabelecida em

1957; o Tratado de Tlatelolco, concluído em 1967; e o Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), concluído em 1968.

O Plano Baruch, apresentado na recém-criada Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas (*United Nations Atomic Energy Commission* – UNAEC) pelo representante dos EUA, em junho de 1946, propunha a criação de uma Autoridade Internacional de Desenvolvimento Atômico (*International Atomic Development Authority* – IADA) a que caberia o controle de todas as fases do desenvolvimento e do uso da energia atômica. Também em junho de 1946, o representante permanente da URSS, Andrei Gromyko, apresentou as propostas soviéticas. Em vez da abordagem sugerida por Baruch de "controle antes do desarmamento", os soviéticos propuseram que primeiro se concluísse uma convenção internacional, obrigatória para todos os países, para proibir a produção e o emprego de armas baseadas no uso da energia atômica com o propósito de destruição em massa. Ante a divergência de visões na UNAEC, nenhum dos três relatórios preparados pela Comissão seria aprovado por unanimidade. A UNAEC terminaria por ser dissolvida em janeiro de 1952.

Em 8 de dezembro de 1953, o presidente dos EUA, Dwight Eisenhower, proferiu sua intervenção Átomos para a Paz ante a Assembleia Geral das Nações Unidas. O discurso refletia a preocupação de Eisenhower com a corrida nuclear entre os EUA e a União Soviética, que incluía o desenvolvimento de armas nucleares. Segundo Eisenhower, se os cientistas e engenheiros do mundo contassem com quantidades adequadas de material físsil para a realização de testes e o desenvolvimento de suas ideias, rapidamente transformariam o potencial da energia atômica em usos universais, eficientes e econômicos. Com esse objetivo, propôs que os governos fizessem contribuições conjuntas dos seus estoques de urânio natural e materiais físseis para uma agência de energia atômica estabelecida sob a égide das Nações Unidas.

A partir da intervenção, o governo dos EUA começou a adotar medidas que permitissem o cumprimento das propostas de Eisenhower. Submeteu ao Congresso emendas ao Ato de Energia Atômica de 1946, que era extremamente restritivo e impedia quase toda cooperação internacional. O novo Ato, de agosto de 1954, autorizava o governo a se engajar em cooperação internacional de forma significativa. Considera-se que a intervenção de Eisenhower constituiu o impulso para a criação da

Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que se daria em 1957. O Estatuto da AIEA, aprovado em outubro do ano anterior, reafirmava o duplo objetivo da Agência: promover os usos pacíficos da energia nuclear e procurar assegurar que ela não fosse usada para avançar qualquer propósito militar.

Na década de 1960, alguns países da América Latina, inclusive o Brasil, deram início a discussões em torno de um tratado multilateral por meio do qual se comprometeriam a não fabricar, receber, armazenar ou testar armas nucleares ou artefatos de lançamento nuclear e cooperariam para que a América Latina pudesse ser reconhecida como uma zona desnuclearizada. O Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe – Tratado de Tlatelolco – foi concluído na Cidade do México, em 14 de fevereiro de 1967. Como reflexo das aspirações dos estados da região na área nuclear, em seu preâmbulo, menciona ser "imprescindível que a energia nuclear seja usada nesta região exclusivamente para fins pacíficos, e que os países latino-americanos utilizem seu direito ao máximo e mais equitativo acesso possível a esta nova fonte de energia para acelerar o desenvolvimento econômico e social de seus povos". O artigo 17 ("Uso da Energia Nuclear para Fins Pacíficos") determina que "[n]enhuma das disposições do presente Tratado restringe os direitos das Partes Contratantes para usar, em conformidade com este instrumento, a energia nuclear para fins pacíficos, particularmente para o seu desenvolvimento econômico e progresso social". Refletindo a importância então conferida por países da região às chamadas "explosões pacíficas", o artigo 18 ("Explosões com Fins Pacíficos") determina que "[a]s Partes Contratantes poderão realizar explosões de dispositivos nucleares com fins pacíficos – inclusive explosões que pressuponham artefatos similares aos empregados no armamento nuclear –", desde que não violem as disposições do Tratado.

No contexto das Nações Unidas, persistia, desde o final da década de 1950, a preocupação internacional quanto à possibilidade de utilização das tecnologias nucleares com propósitos que não fossem pacíficos, o que levou à defesa de medidas voltadas à não proliferação. Um grupo de países, que incluía o Brasil, entendia, porém, que um tratado de não proliferação de armas nucleares constituía apenas um meio para que se alcançasse o objetivo do desarmamento geral e completo e, em particular, o desarmamento nuclear. Nesse sentido, as medidas para proibir a

disseminação de armas nucleares deveriam estar associadas a passos concretos para deter a corrida armamentista nuclear e para limitar, reduzir ou eliminar os estoques de armas nucleares. Juntamente com outras nações, o Brasil opunha-se, ademais, a limitações ao desenvolvimento e à utilização da energia nuclear. Como resultado das negociações, o texto do TNP, concluído em 1968, reflete uma "barganha" envolvendo a não proliferação nuclear, os usos pacíficos da energia nuclear e o desarmamento nuclear. Revela, igualmente, uma clivagem entre *haves* e *have-nots*: os cinco estados partes nuclearmente armados e os demais estados partes, que se comprometem a não adquirir ou desenvolver armas nucleares.

O artigo IV do TNP assinala que nenhuma disposição do Tratado "será interpretada como afetando o direito inalienável de todas as Partes do Tratado de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação, e de conformidade com os artigos I e II deste Tratado". A abrangência do "direito inalienável" mencionado no artigo IV tem sido objeto de discussões que remontam à negociação do Tratado e estiveram igualmente presentes, a partir de 2003, no debate sobre os enfoques nucleares multilaterais. Os defensores de uma interpretação mais restritiva do artigo aludem a uma série de argumentos para tentar limitar ou qualificar o seu alcance. Segundo essa visão restritiva, o TNP não deveria ser interpretado como se afirmasse um direito específico e inegável dos signatários ao desenvolvimento do enriquecimento e reprocessamento nucleares. Para os defensores de visão ampla do artigo IV, entretanto, o "direito inalienável" que cada estado parte tem de desenvolver o seu próprio programa nuclear pacífico inclui atividades de enriquecimento e reprocessamento. As tentativas de limitação do desenvolvimento, em bases nacionais, dessas atividades constituiriam, assim, uma reinterpretação do teor daquele artigo.

Nas décadas de 1970 e 1980, a discussão sobre o gerenciamento multilateral do ciclo do combustível nuclear, em especial do reprocessamento de combustível usado, adquiriu destaque, motivada pela explosão nuclear levada a cabo pela Índia, em 1974, e pela expectativa de que houvesse um significativo aumento do número de reatores nucleares no mundo. O controle multilateral era visto como uma forma de evitar que etapas do ciclo fossem utilizadas na obtenção de material físsil para armas nucleares. De maneira geral, as discussões das décadas de 1970 e

1980 concluíram que a maioria dos arranjos propostos, concentrados na etapa final do ciclo do combustível, especificamente o reprocessamento de combustível usado e o armazenamento de plutônio, era tecnicamente factível e atraente do ponto de vista econômico. Nenhuma das propostas e iniciativas discutidas, porém, produziu resultados concretos, entre outras razões por não se ter chegado a acordo em torno das condições para que os países participassem das atividades multilaterais.

O DEBATE RECENTE SOBRE A MULTILATERALIZAÇÃO DO CICLO DO COMBUSTÍVEL NUCLEAR

A partir de 2003, assistiu-se a nova movimentação internacional visando ao disciplinamento de atividades do ciclo do combustível nuclear. Na 47ª Sessão Ordinária da Conferência Geral da Agência Internacional de Energia Atômica (CG-AIEA), ocorrida em setembro daquele ano, o diretor-geral (DG) Mohamed ElBaradei sugeriu que fosse avaliado o mérito de se limitar o uso, o processamento e a produção de material passível de utilização em armas nucleares (urânio altamente enriquecido e plutônio) em programas nucleares civis, permitindo-se essas atividades apenas sob controle multilateral. Para ElBaradei, o incremento do controle desse tipo de material era essencial para os esforços de fortalecimento da não proliferação e aumento da segurança. O DG-AIEA observou que essas limitações teriam que ser acompanhadas de garantias de suprimento de combustível nuclear. Também defendeu que se contemplassem enfoques multinacionais para o gerenciamento e a disposição de combustível nuclear usado e de rejeitos radioativos.

Poucos países abordaram o assunto no debate geral daquela sessão da CG. O Brasil, um desses países, notou que as ideias de ElBaradei eram preliminares e expressou a disposição de estudá-las quando fossem apresentadas em formato mais elaborado. Destacou, igualmente, as amplas implicações que o modelo proposto pelo DG teria na condução e operação de programas nacionais para os usos pacíficos da energia atômica. Afirmou que o tratamento das preocupações da comunidade internacional com os desafios enfrentados pela energia nuclear deveria sempre levar em consideração os princípios da universalidade, transparência e o direito inalienável de todos países e povos ao desenvolvimento científico e tecnológico, assim como ao acesso aos benefícios da energia nuclear e suas

aplicações pacíficas em todos os campos[3]. Ante o possível aprofundamento do debate sobre o assunto, o Brasil, em sua intervenção, deixava evidente a avaliação de que propostas nessa área se revestiam de grande sensibilidade e de que a sua eventual discussão teria que ser orientada por determinados parâmetros.

No período que se seguiu à menção, por ElBaradei, da questão do controle multilateral de etapas do ciclo do combustível nuclear, o assunto recebeu atenção crescente. Em fevereiro de 2004, o presidente dos EUA, George W. Bush, proferiu discurso na *National Defense University* no qual afirmou que o TNP continha brecha que havia sido explorada por países como a Coreia do Norte e o Irã para a produção, sob o disfarce de programas nucleares civis, de material nuclear que podia ser utilizado na construção de bombas. Com o objetivo de colocar fim a essa alegada brecha, propôs a criação de um sistema para fornecer combustível a usinas nucleares civis "sem contribuir para o perigo da proliferação de armas" (BUSH, 2004). Os principais exportadores nucleares do mundo deveriam assegurar que os estados tivessem acesso confiável e a preços razoáveis ao combustível nuclear, desde que renunciassem ao enriquecimento e reprocessamento. Bush afirmou que estas atividades não eram necessárias para os países que queriam utilizar a energia nuclear com propósitos pacíficos. O mandatário estadunidense, assim, destacava a ideia de garantias de suprimento, que viria a ser retomada em diferentes propostas nos anos seguintes e fora mencionada sem maior aprofundamento pelo DG-AIEA. Além disso, explicitava o condicionamento desse suprimento à renúncia ao desenvolvimento de atividades de enriquecimento e reprocessamento. Como no caso da clivagem entre *haves* e *have-nots* presente no TNP, a proposta do presidente dos EUA igualmente parecia sustentar que deveria haver, de um lado, "os principais exportadores nucleares do mundo", e, de outro, os demais países, que deveriam renunciar àquelas atividades. Também em fevereiro de 2004, o secretário do Exterior do Reino Unido, Jack Straw, asseverou que os países que não cumprissem suas obrigações no campo das salvaguardas deveriam perder o direito de desenvolver o ciclo

3 Intervenção do Brasil na 47ª CG. Disponível em: <https://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC47/Statements/brazil.pdf>.

do combustível nuclear, especialmente as atividades de enriquecimento e reprocessamento[4].

O discurso do presidente dos EUA teve como um de seus desdobramentos a apresentação de emendas às diretrizes do principal regime de controle de exportações na área nuclear, o Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Em seu discurso, Bush assinalou que o NSG deveria recusar-se a vender equipamentos e tecnologias de enriquecimento e reprocessamento a qualquer estado que ainda não possuísse instalações, de larga escala e em funcionamento, para enriquecer e reprocessar. Isso evitaria, na sua visão, que novos estados desenvolvessem os meios para produzir material físsil para bombas nucleares. A proposta estadunidense, no formato originalmente proposto, não alcançou consenso no NSG.

Em desdobramento paralelo, o governo estadunidense considerava que os acordos de cooperação nuclear bilateral firmados pelos EUA poderiam conter cláusula – o chamado *gold standard* – segundo a qual o país com que o instrumento fosse concluído abriria mão do desenvolvimento de atividades de enriquecimento e reprocessamento, como no caso do acordo bilateral com os Emirados Árabes Unidos, que entrou em vigor em dezembro de 2009. Os defensores de que cláusula semelhante fizesse parte de instrumentos de cooperação novos ou de acordos cuja validade fosse estendida saudaram o acordo com os EAU como modelo a ser seguido. Com o passar do tempo, porém, mostrou-se improvável que outros países estivessem dispostos a incluir em acordo de cooperação com os EUA o compromisso de não desenvolver atividades de enriquecimento e reprocessamento. Críticos da insistência na adoção do *gold standard*, por sua vez, avaliavam que tal política não seria seguida por outros supridores nucleares e não se tornaria uma norma global, afastando os EUA de muitos mercados nucleares, o que teria impacto negativo do ponto de vista comercial, entre outras consequências.

Após as intervenções de ElBaradei, Bush e Straw, observou-se a apresentação de diversas propostas que envolviam diferentes modalidades de enfoques nucleares multilaterais e tinham como objetivo final a

4 STRAW, J. *Written Ministerial Statement*, de 25/2/2004. Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo040225/wmstext/40225m02.htm#40225m02.html_spmin1>.

limitação ou vedação das atividades de enriquecimento e reprocessamento em bases nacionais, em particular nos países que ainda não tinham instalações nessa área. As propostas apresentadas incluíam, entre outras, reservas de urânio de baixo enriquecimento, centros internacionais de serviços de enriquecimento e acordos de respaldo a contratos de serviços de enriquecimento.

A justificativa declarada das iniciativas estava relacionada com a citada inexistência de barreiras tecnológicas entre a produção de material físsil para servir de combustível para reatores de potência e a produção de material para ser utilizado em artefatos explosivos nucleares. Avaliava-se, assim, que os países que desenvolvessem a capacidade de enriquecer e reprocessar para fins pacíficos, como a fabricação de combustível para reatores de potência, estariam em condições, se assim decidissem mais tarde, de produzir o material necessário – urânio altamente enriquecido ou plutônio – para construir uma arma nuclear. Essa possibilidade representaria uma ameaça ao regime de não proliferação nuclear, devendo-se buscar mecanismos que detivessem ou desestimulassem o desenvolvimento nacional de certas etapas do ciclo do combustível nuclear.

Os casos do Iraque, da Líbia e do Irã, que desenvolveram atividades nucleares sem que fossem declaradas à AIEA, conforme exigiam seus acordos de salvaguardas, foram frequentemente mencionados durante as discussões como evidência da necessidade de limitação das atividades de enriquecimento e reprocessamento. Também era manifestada preocupação com a descoberta de uma rede clandestina de materiais e equipamentos nucleares, liderada pelo engenheiro paquistanês Abdul Qadeer Khan. Sustentava-se, ainda, a tese segundo a qual o TNP conteria brechas que permitiriam a um país desenvolver o ciclo do combustível nuclear e, se assim viesse a decidir, denunciar o Tratado e utilizar o material físsil que teria a capacidade de produzir na fabricação de artefatos nucleares explosivos. Essa possibilidade requereria uma qualificação do direito mencionado no artigo IV do Tratado que limitasse sua abrangência.

Outra das principais justificativas a que se aludia naquela época em apoio aos enfoques nucleares multilaterais relacionava-se com a alegada "renascença nuclear": um aumento significativo do número de reatores nucleares de potência no mundo, resultante, em especial, da perspectiva de acelerado crescimento econômico global. Arguía-se que esse aumento teria

como efeito uma expansão do número de instalações de enriquecimento e reprocessamento, o que representaria riscos em termos de proliferação nuclear e, por conseguinte, demandaria a existência de mecanismos alternativos de suprimento. Tal raciocínio desconsiderava, entre outras questões, a alta complexidade tecnológica de instalações daquela natureza e os custos envolvidos no seu estabelecimento. Havia, em 2002, 441 reatores de potência em operação no mundo[5]; em 2014, existiam 438 reatores em operação[6]. Ainda que se tenha presente o fato de os 48 reatores do Japão capazes de operar terem permanecido desligados em 2014, como resultado do acidente de Fukushima, não parece ter sido confirmada a substantiva expansão citada a partir de 2003 como uma das razões para a adoção de enfoques multilaterais. A existência de capacidade comercial excedente de serviços de enriquecimento e o bom funcionamento do mercado de combustível nuclear tampouco contribuem para a avaliação de que seria necessário estabelecer mecanismos complementares de suprimento, como sustentado nas discussões.

Os defensores da adoção de enfoques multilaterais salientavam que o estabelecimento de mecanismos que assegurassem o fornecimento de combustível nuclear eliminaria a justificativa ou a motivação para que um país desenvolvesse, em nível nacional, as etapas do ciclo consideradas mais sensíveis. Poderia concorrer, ademais, para que, em etapa posterior, as atividades de enriquecimento e reprocessamento fossem limitadas a empreendimentos multilaterais. Nesse sentido, as primeiras iniciativas apresentadas diziam respeito à garantia de suprimento de combustível nuclear. De acordo com algumas das propostas, o acesso a essa garantia estaria condicionado a que os países abrissem mão do desenvolvimento do enriquecimento ou reprocessamento.

5 International Atomic Energy Agency. *Nuclear Technology Review 2003 Update*. Disponível em: <https://www.iaea.org/OurWork/ST/NE/Pess/assets/ntr2003.pdf>.

6 International Atomic Energy Agency. *Nuclear Technology Review 2015*. Disponível em: <https://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC59/GC59InfDocuments/English/gc59inf-2_en.pdf>.

Em setembro de 2006, por exemplo, a organização *Nuclear Threat Initiative* (NTI)[7] apresentou sua proposta[8]. A iniciativa da NTI reveste-se de importância particular, já que serviu de base para o processo que resultou no estabelecimento do banco de urânio de baixo enriquecimento da AIEA. Como no caso de outras propostas, a NTI avaliava que o interesse crescente no uso da energia nuclear para gerar eletricidade e, consequentemente, a possibilidade de que mais países decidissem desenvolver instalações nacionais do ciclo do combustível nuclear geravam preocupação em termos de proliferação. Defendia, assim, que os estados optassem por importar combustível nuclear dos supridores internacionais. Segundo a NTI, essa decisão dependeria da existência de um mecanismo que garantisse suprimento internacional de combustível nuclear para os países que cumprissem as suas obrigações no campo da não proliferação.

Nesse sentido, a organização anunciou uma contribuição de US$ 50 milhões à AIEA com vistas à criação de um estoque de urânio de baixo enriquecimento de propriedade da Agência e por esta gerenciado. A reserva seria destinada a países que tivessem decidido desenvolver a energia nuclear com base em fontes externas de serviços de suprimento de combustível e, portanto, não ter instalações de enriquecimento nacionais. Esses países poderiam recorrer ao estoque caso outras fontes de suprimento não estivessem disponíveis. Para a NTI, garantindo-se o acesso confiável a uma reserva de combustível nuclear sob o controle da AIEA no caso de uma interrupção de suprimento, esperava-se que os países tivessem maior segurança e decidissem voluntariamente adquirir combustível do mercado.

Em junho de 2006, Alemanha, EUA, França, Países Baixos, Reino Unido e Rússia apresentaram um conceito de mecanismo multilateral para acesso confiável ao combustível nuclear[9]. Tratava-se dos países em que se

7 A NTI define-se como uma "nonprofit, nonpartisan organization with a mission to strengthen global security by reducing the risk of use and preventing the spread of nuclear, biological, and chemical weapons and to work to build the trust, transparency, and security that are preconditions to the ultimate fulfillment of the Non-Proliferation Treaty's goals and ambitions".

8 International Atomic Energy Agency. *Nuclear Threat Initiative Commits $50 Million to Create IAEA Nuclear Fuel Bank. Press release, 19/09/2006*. Disponível em: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/nuclear-threat-initiative-commits-50-million-create-iaea-nuclear-fuel-bank>.

9 *Concept for a Multilateral Mechanism for Reliable Access to Nuclear Fuel*. Disponível em: <http://www-pub.iaea.org/mtcd/meetings/pdfplus/2006/cn147_conceptra_nf.pdf>.

localizavam as principais empresas atuantes no mercado de fornecimento de serviços de enriquecimento. Os seis países propunham um conjunto de medidas que assegurariam o suprimento de combustível nuclear ou de serviços de enriquecimento. Essa foi uma das principais propostas apresentadas a partir de 2005 no contexto das discussões relacionadas com os enfoques multilaterais, não apenas pelo seu teor – a iniciativa contemplava várias medidas –, mas também pelo debate que suscitou. Para que pudesse ter acesso ao mecanismo de respaldo proposto, um país teria que cumprir alguns requisitos. Segundo um destes requisitos, o país deveria ter optado por obter suprimentos de urânio enriquecido ou de serviços de enriquecimento no mercado internacional e por não desenvolver atividades sensíveis do ciclo do combustível. Como esperado, a exigência de que os países participantes não desenvolvessem atividades consideradas sensíveis gerou discussão intensa na Junta de Governadores da AIEA.

O exame de algumas das propostas apresentadas naqueles anos permite observar que, com base na avaliação de que o regime de não proliferação nuclear enfrentava ameaças, se sugeria uma nova "barganha", à semelhança do que ocorrera durante a negociação do próprio TNP: os países que aceitassem abdicar o direito de desenvolver um programa nuclear autônomo teriam acesso confiável a arranjos de garantia de suprimento de combustível. Até 2006, era explícita a expectativa de que o desenvolvimento de enfoques multilaterais e o acesso a eles tivessem como contrapartida a renúncia ao desenvolvimento, em bases nacionais, de determinadas etapas do ciclo do combustível nuclear. Essa vinculação constituía o meio vislumbrado pelos proponentes para que se alcançasse o objetivo de limitar o número de países capazes de produzir material físsil nuclear.

O condicionamento do acesso aos mecanismos propostos a que se renunciasse a determinadas atividades motivou significativa reação contrária. Diversos estados viam nas propostas uma tentativa de preservar nas mãos de alguns países, por razões comerciais ou estratégicas, o monopólio das atividades de enriquecimento ou reprocessamento. Com base nessa avaliação, nações que não desenvolviam essas atividades queriam assegurar-se de que poderiam vir a fazê-lo se assim decidissem futuramente. Ainda que, na maioria dos casos, não houvesse perspectivas concretas de

que esses países fossem se lançar nesse tipo de empreendimento, que exigiria vultosos recursos tecnológicos, financeiros e humanos, tratava-se de preservar direito fundamental no quadro do TNP, conforme mencionado no seu artigo IV. Da mesma forma, os países que já tinham instalações de enriquecimento ou reprocessamento de pequeno porte julgavam essencial manter desimpedidas as atividades nessa área. Mesmo alguns países com programas nucleares extensos expressaram reservas em relação às iniciativas apresentadas, temendo que estas pudessem vir a obstar o desenvolvimento de determinadas atividades ou sua participação no mercado internacional de serviços de enriquecimento.

Ante as questões levantadas e a forte oposição observada, as propostas que continham a exigência de que se abrisse mão do direito ao desenvolvimento de atividades de enriquecimento e reprocessamento terminaram por deixar de incluí-la. Mais que isso: para angariar apoio às propostas, os seus proponentes passaram a destacar que as iniciativas não implicavam qualquer prejuízo ao direito inalienável mencionado no artigo IV do TNP.

As propostas aprovadas pela Junta de Governadores da AIEA

Das diversas propostas apresentadas sobre o tema, três seriam aprovadas pela Junta de Governadores, instância de decisão política da AIEA. Em novembro de 2009, aprovou-se a iniciativa russa de criação de uma reserva de urânio de baixo enriquecimento em Angarsk. Em dezembro de 2010, foi aprovada a criação de um banco de urânio de baixo enriquecimento da AIEA. Em março de 2011, a Junta aprovou mecanismo proposto pelo Reino Unido segundo o qual seria dada garantia governamental de que não se impediria o suprimento de combustível nuclear previsto em um contrato comercial. Cumpre salientar que, como resultado da oposição ao condicionamento presente nas propostas iniciais, em nenhum dos três casos a participação é vinculada à renúncia ao desenvolvimento de atividades de enriquecimento ou reprocessamento.

Atualmente, a AIEA procede ao estabelecimento, no Cazaquistão, do seu banco de urânio de baixo enriquecimento. O banco deverá conter 90 toneladas métricas do gás UF_6 enriquecido a até 4,95%. No final de 2015, o Secretariado da AIEA estimava que em cerca de dois anos o banco

poderia entrar em operação[10]. Trata-se de um dos poucos resultados concretos do intenso processo de discussões iniciado em 2003.

De acordo com a proposta de estabelecimento do banco da AIEA[11], o empreendimento funcionaria como um mecanismo a que se recorreria na eventualidade de o suprimento de urânio de baixo enriquecimento de um estado membro ser interrompido e não poder ser restabelecido pelas vias comerciais. O empreendimento não deveria, contudo, distorcer o funcionamento do mercado comercial. O banco da AIEA seria um de vários mecanismos de um sistema internacional projetado para fornecer aos estados nível adicional de garantia de suprimento de combustível nuclear. Diferentemente do que defendiam algumas das iniciativas apresentadas a partir de 2005, inclusive a da própria NTI, a proposta sobre a criação do banco deixava claro que os direitos dos estados membros, incluindo o estabelecimento ou a expansão do seu próprio ciclo do combustível nuclear, permaneceriam intactos e não seriam comprometidos ou diminuídos pelo desenvolvimento de mecanismos internacionais de garantia de suprimento. Tratou-se de atualização necessária haja vista a citada oposição enfrentada pelas propostas apresentadas. De maneira ainda mais explícita, a iniciativa afirmava que o direito de receber urânio de baixo enriquecimento do mecanismo de garantia de suprimento não exigiria a renúncia ao direito de estabelecer ou continuar a desenvolver um ciclo do combustível nacional e tampouco teria impacto sobre esse direito. Nesse sentido, concluía, as opções de garantia de suprimento seriam adicionais aos direitos então existentes.

Avaliação do debate iniciado em 2003

O processo iniciado em 2003 com o objetivo principal de limitar as atividades de enriquecimento e reprocessamento terminaria por perder o seu principal elemento de pressão. Os proponentes de iniciativas nessa área viram-se destituídos do instrumento que, originalmente, poderia forçar tal limitação: o condicionamento do acesso a mecanismos de garantia de

10 International Atomic Energy Agency. *IAEA Low Enriched Uranium Bank*. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/iaea-low-enriched-uranium-bank>.

11 International Atomic Energy Agency. FACT SHEET The IAEA LEU Bank *Assuring a supply of low enriched uranium (LEU) for Member States*. Disponível em: <https://www.iaea.org/OurWork/ST/NE/NEFW/Assurance-of-Supply/documents/Factsheet_LEU_Bank.pdf>.

suprimento de combustível à renúncia àquelas atividades. Cabe indagar se esses mecanismos teriam sido propostos caso se soubesse, de antemão, que esse condicionamento terminaria tendo que ser suprimido. Nesse contexto, foi-se transitando, paulatinamente, de um modelo fundamentado na imposição de condições para outro, baseado no estímulo. A existência de mecanismos alternativos de garantia de suprimento passou a ser apresentada como um incentivo para que os países não construíssem suas próprias instalações. Tratar-se-ia de alternativa a ser considerada no contexto do processo decisório de um país. Os diferentes mecanismos – as reservas de urânio de baixo enriquecimento de Angarsk e da AIEA e as garantias governamentais de suprimento propostas pelo Reino Unido –, ademais, constituiriam uma rede de alternativas, o que representaria incentivo ainda mais significativo.

No tocante às iniciativas aprovadas, dois conjuntos de questões sobressaem. Primeiramente, cumpre avaliar se os mecanismos estabelecidos ou em via de estabelecimento seriam efetivamente necessários e, em caso afirmativo, se seriam considerados um incentivo suficiente para dissuadir um país que estivesse contemplando o desenvolvimento de atividades de enriquecimento ou reprocessamento. Em segundo lugar, cabe examinar se os mecanismos aprovados pela Junta de Governadores da AIEA realmente constituem uma garantia de suprimento de utilidade efetiva e à qual de fato se poderia recorrer.

O suprimento de combustível nuclear para usinas de potência dá-se por meio de contratos comerciais de longo prazo. Conforme mencionado pela *World Nuclear Association (2006)*, os arranjos de mercado existentes oferecem um padrão muito alto de segurança de suprimento, não tendo havido interrupção de fornecimento que tenha levado a perda de geração de eletricidade. Diversos casos significativos de descontinuidade em anos recentes teriam sido resolvidos por mecanismos de mercado convencionais (WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, 2006).

Nas discussões do tema na AIEA, não havia indicações de que os países que tinham reatores de potência, mas não enriqueciam urânio, tivessem enfrentado qualquer tipo de dificuldade na aquisição de combustível, que geralmente lhes era fornecido de acordo com contratos de duração superior a dez anos. Os países que pretendiam adquirir reatores nucleares tampouco manifestavam receio ou preocupação de que, no futuro, o seu

suprimento de combustível pudesse vir a ser interrompido, tendo presente o que consideravam o funcionamento adequado do mercado. Nesse cenário, prescindir-se-ia de esquemas alternativos de suprimento.

Em um exercício prospectivo, poder-se-ia considerar que a existência de mecanismos alternativos de suprimento de combustível nuclear teria algum nível de influência no contexto do processo decisório de um país quanto ao desenvolvimento de atividades de enriquecimento. Trata-se, porém, de uma conjetura, já que não há informações sobre casos concretos em que essa consideração tenha sido feita, até porque uma das principais iniciativas nessa área – o banco da AIEA – ainda não se encontra em operação. Mesmo que haja essa influência, não pareceria ser esse o fator determinante no processo de tomada de decisão. Dado o funcionamento satisfatório dos esquemas comerciais de fornecimento de combustível nuclear ou de serviços de enriquecimento, não haveria necessidade de mecanismos alternativos. Nesse sentido, estes pareciam constituir, na verdade, "soluções em busca de um problema", conforme assinalado pela delegação brasileira em discussões sobre o assunto na Junta de Governadores da AIEA. A criação de esquemas alternativos de suprimento não teria por objetivo principal resolver problemas concretos de abastecimento, mas, antes, como citado, representaria elemento necessário para que se pudesse demandar a renúncia ao desenvolvimento de determinadas atividades do ciclo do combustível nuclear.

No tocante à segunda questão, relacionada com a utilidade efetiva dos empreendimentos, deve-se assinalar a ausência de registro de solicitações de acesso aos mecanismos aprovados pela Junta de Governadores. Nesse sentido, não é possível verificar, até o momento, se essas iniciativas poderiam responder de maneira efetiva e adequada a eventual interrupção de suprimento. No caso da reserva de Angarsk, também persiste dúvida sobre a utilidade efetiva do urânio de baixo enriquecimento. Para funcionar, um reator de potência necessita dos elementos combustíveis fabricados de acordo com as suas especificações. Assim, ainda que o urânio seja essencial para esse funcionamento, não é suficiente. Não se pode descartar, porém, que seja criado mecanismo de garantia de fabricação de combustível voltado à resolução desse problema. Note-se, contudo, a possibilidade de que as mesmas razões que impeçam a obtenção de urânio de baixo enriquecimento por um país também obstruam o seu acesso aos

serviços necessários para fabricar, com o material recebido, os elementos combustíveis necessários.

Questão que antecede a da fabricação dos elementos combustíveis é, entretanto, a das circunstâncias em que um país poderia ter acesso ao material nuclear. No caso da reserva de Angarsk, o acordo a ser firmado entre a AIEA e o governo do estado que solicite o recebimento desse material alude a uma interrupção de suprimento de urânio de baixo enriquecimento que não seja relacionada com considerações técnicas ou comerciais. Conforme mencionado pela delegação do Brasil durante o debate acerca da proposta russa, em novembro de 2009, por um lado, parece improvável a ocorrência de tal cenário, em que eventual interrupção de suprimento não decorreria de questões técnicas ou comerciais. Por outro, caso a interrupção resulte de considerações de ordem política, caberia verificar se a transferência efetivamente viria a ser concretizada.

As mesmas questões mencionadas acima em relação à reserva de Angarsk são válidas para o banco de urânio de baixo enriquecimento da AIEA. Também nesse caso, permanece a dúvida sobre a utilidade efetiva do urânio de baixo enriquecimento. No tocante à situação em que um país poderia ter acesso ao material do banco, o acordo a ser firmado entre a AIEA e o governo do estado que solicite o recebimento desse material alude a uma interrupção de suprimento de urânio de baixo enriquecimento motivada por "circunstâncias excepcionais". Por ocasião do debate acerca da proposta de estabelecimento do banco, a delegação brasileira aludiu à falta de clareza no tocante às "circunstâncias excepcionais" em que os países poderiam ter acesso ao material do banco. Além dos aspectos acima, cumpre ter presente a estimativa de que o banco esteja em condições de operação somente a partir do final de 2017[12].

A proposta britânica de uma garantia governamental de que o suprimento estipulado em um contrato não seria impedido não menciona circunstâncias em que o mecanismo poderia ser utilizado[13]. Para se beneficiar da garantia, basta que o estado recipiendário que lance mão da garantia governamental atenda aos critérios definidos. Nesse sentido,

12 International Atomic Energy Agency. *IAEA Low Enriched Uranium Bank*. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/iaea-low-enriched-uranium-bank>.

13 International Atomic Energy Agency. *Nuclear Fuel Assurance*. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/nuclear-fuel-assurance>.

o mecanismo não é caracterizado pela mesma imprecisão observada nas duas outras propostas aprovadas – a reserva russa e o banco da AIEA. Apesar disso, a iniciativa reveste-se de algum grau de incerteza, pois prevê a possibilidade de que o estado supridor revogue ou suspenda a licença de exportação de conformidade com suas obrigações internacionais relevantes para o suprimento de serviços de enriquecimento e a exportação do urânio de baixo enriquecimento, ou seus padrões de licenciamento de exportação.

O Brasil e as discussões sobre os enfoques nucleares multilaterais

Desde o início da era nuclear, o Brasil demonstrou interesse em se desenvolver nessa área, com vistas à consecução de propósitos científicos, médicos e industriais. A partir da década de 1940, buscou-se estabelecer estrutura institucional que permitisse o desenvolvimento nuclear. Na década de 1970, o país iniciou a construção de sua primeira central nucleoelétrica – Angra 1. Ante as dificuldades envolvidas na transferência de tecnologia de outros países e com o objetivo de se tornar independente nesse campo, o Brasil igualmente intensificou as atividades voltadas ao domínio do ciclo do combustível nuclear – em especial, o enriquecimento isotópico – e à construção de um reator para propulsão naval. Como resultado, sobretudo, dos esforços liderados pela Marinha, o Brasil é atualmente um dos poucos países no mundo que enriquecem urânio e está construindo o seu primeiro submarino com propulsão nuclear[14]. Além disso, objetiva tornar-se autossuficiente na produção de urânio enriquecido para o abastecimento das centrais nucleares brasileiras.

A Fábrica de Combustível Nuclear (FCN) das Indústrias Nucleares do Brasil (INB), localizada no município de Resende (RJ), compreende um conjunto de unidades nas quais se processam etapas importantes do ciclo do combustível nuclear, como a reconversão, produção de pastilhas de dióxido de urânio, fabricação de componentes e montagem do elemento combustível. A FCN fabrica os elementos combustíveis que alimentam as usinas Angra 1 e Angra 2. Além disso, a INB inclui uma usina de enriquecimento isotópico de urânio, constituída de cascatas de

14 Marinha do Brasil. *Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)*. Disponível em: <https://www1.mar.mil.br/prosub/institucional>.

ultracentrífugas desenvolvidas e fornecidas pelo Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP)[15].

A história do desenvolvimento da energia nuclear no Brasil foi caracterizada, como mencionado, por dificuldades de acesso à tecnologia de que dispunham outros países e pela busca do desenvolvimento da capacidade nacional. No debate acerca dos enfoques nucleares multilaterais iniciado em 2003, os significativos esforços envidados pelo país no desenvolvimento do ciclo do combustível nuclear constituíram pano de fundo para a atuação diplomática brasileira.

Cumpre salientar, ademais, que, de acordo como artigo 21, inciso XXIII, alínea *a* da Constituição Federal (BRASIL, 1988), "toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional". A opção de natureza constitucional pelo uso exclusivamente pacífico da energia nuclear – bem como os compromissos externos assumidos – confere ao Brasil autoridade acrescida para se opor a qualquer tentativa de qualificação do direito mencionado no artigo IV do TNP.

Desde o início daquelas discussões, em 2003, a atuação diplomática do Brasil deu-se em dois eixos principais. Por um lado, o país suscitava dúvidas sobre a necessidade e a utilidade efetiva dos mecanismos de suprimento de combustível. Por outro, questionava as premissas do curso de ação que se propunha, como a de que o regime de não proliferação nuclear se encontrava sob ameaça. Apesar de casos isolados de desenvolvimento de atividades não declaradas, o Brasil destacava o histórico mormente exitoso, no tocante à não proliferação, do regime baseado no TNP. Para o país, ademais, não parecia razoável a afirmação de que a perspectiva de aumento do número de reatores de potência no mundo significava a probabilidade de que novos países procedessem ao desenvolvimento do ciclo do combustível nuclear. Faltava clareza, outrossim, acerca do impacto concreto que a pretendida limitação de atividades do ciclo poderia ter sobre o comportamento de países interessados na fabricação, em descumprimento de obrigações emanadas dos seus acordos de salvaguardas, de artefatos nucleares explosivos. Considerava-se que teriam maior relevância no combate a situações dessa natureza o fortalecimento

15 Indústrias Nucleares do Brasil. *FCN Enriquecimento.* Disponível em: <http://www.inb.gov.br/pt-br/WebForms/interna2.aspx?secao_id=59>.

dos sistemas nacionais de controle de exportações na área nuclear, que dificultaria transações como aquelas levadas a cabo pela rede de Abdul Qadeer Khan, e a continuação da aplicação eficiente de salvaguardas pela AIEA. Como igualmente destacava o país, conquanto não fosse esperada uma expansão do número de instalações de enriquecimento e reprocessamento, o seu desenvolvimento, em conformidade com os artigos I e II do TNP, constitui direito inalienável dos países, como recorda o artigo IV do Tratado.

A orientar a atuação diplomática brasileira estava a avaliação de que deveria ser evitada a adoção de medidas que, contrariando o TNP, pudessem vir a limitar o desenvolvimento do programa nuclear brasileiro ou o acesso ao mercado de serviços de enriquecimento de urânio. Nesse contexto, o Brasil expressou oposição a tentativas de reinterpretação do direito inalienável mencionado no artigo IV do Tratado[16]. Opôs-se, igualmente, a propostas de alteração das regras do Grupo de Supridores Nucleares (NSG), procurando assegurar a manutenção do mesmo nível de acesso aos bens e tecnologias nucleares então vigente.

A evolução das medidas restritivas apresentadas a partir de 2003 demonstra que a atuação do Brasil, juntamente com a de outros países com visões afins nessa área, alcançou o objetivo de evitar limitações indevidas das atividades nucleares com propósitos pacíficos. Os resultados concretos alcançados no âmbito da AIEA – o estabelecimento das reservas de Angarsk e da AIEA e as garantias governamentais de suprimento de combustível – não devem acarretar tais limitações, já que os documentos referentes ao seu estabelecimento evidenciam a necessidade de respeito ao direito mencionado no artigo IV do TNP. As alterações das diretrizes do NSG, aprovadas em 2011, diferem da proposta apresentada pelo presidente dos EUA em 2004. O Documento Final da Conferência de Exame do TNP de 2010, por sua vez, sublinhou a importância de que se continuasse a discussão dos enfoques nucleares multilaterais, assinalando, contudo, que os direitos contidos no Tratado não deveriam ser afetados e que políticas nacionais do ciclo do combustível nuclear não deveriam ser prejudicadas.

16 Ver, por exemplo, intervenção do Brasil na Conferência de Exame do TNP de 2005: *Statement by the Brazilian Delegation*. Conferência de Exame do TNP, 2005. Disponível em: <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2005/MCIII/brazil23.pdf>.

A atuação brasileira ao longo das discussões em torno dos enfoques multilaterais, além de efetiva do ponto de vista dos interesses nacionais, refletiu elementos tradicionais da atuação do país na matéria, como a necessidade de avanços no desarmamento nuclear, de conformidade com o artigo VI[17] e com as decisões das conferências de exame do TNP; a reiteração das credenciais do Brasil no campo da não proliferação; o compromisso de ordem constitucional com os fins pacíficos das atividades nucleares; e a oposição a iniciativas que resultassem na criação de nova categoria de *haves* e *have-nots*, desta vez na área das tecnologias nucleares; entre outros. Trata-se de elementos de natureza permanente e que continuariam válidos em eventuais futuras discussões sobre a matéria.

No curso daquelas discussões, talvez pudesse ter sido explorada a formulação de contrapropostas às iniciativas apresentadas que incluíssem, de maneira mais assertiva, medidas voltadas ao desarmamento nuclear, a partir da avaliação de que a eliminação das armas nucleares poderia ter efeito mais significativo no combate à proliferação que a limitação de atividades do ciclo, cuja utilidade nesse campo é incerta. Persistem dúvidas, entretanto, sobre se tal curso de ação teria sido factível naqueles anos. A atuação dos países contrários aos enfoques multilaterais teve natureza mormente reativa, tendo o curso de ação por eles adotado terminado por alcançar o objetivo de excluir das iniciativas os seus aspectos de mais difícil aceitação. Cumpre notar, ademais, os obstáculos enfrentados para a discussão de questões relacionadas com o desarmamento nuclear no âmbito da AIEA, haja vista a insistência de muitos estados membros na visão de que a Agência deveria se limitar ao debate sobre não proliferação, apesar do papel que, à luz dos artigos III.A.5 e III.B.1 do seu Estatuto, a organização tem em matéria de desarmamento[18] e da

17 Artigo VI – Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional.

18 Artigo III.A.5 – "To establish and administer safeguards designed to ensure that special fissionable and other materials, services, equipment, facilities, and information made available by the Agency or at its request or under its supervision or control are not used in such a way as to further any military purpose; and to apply safeguards, at the request of the parties, to any bilateral or multilateral arrangement, or at the request of a State, to any of that State's activities in the field of atomic energy"; Artigo III. B. – "In carrying out its functions, the Agency shall: 1. Conduct its activities in accordance with the purposes and principles of the United Nations to promote peace and international co-operation, and in conformity with policies of

experiência já adquirida na verificação do desmantelamento de programas de armas nucleares. Para aqueles estados membros, as discussões sobre desarmamento nuclear deveriam restringir-se a Genebra, em alusão à Conferência do Desarmamento (CD), ou a Nova York, no contexto da I Comissão da AGNU, da Comissão do Desarmamento das Nações Unidas ou das conferências de exame do TNP.

Nos últimos anos, por iniciativa do Brasil e de alguns outros países com posições semelhantes, referências à questão do desarmamento nuclear ou a temas relacionados têm constado, não sem forte resistência por parte de outras nações, de documentos emitidos no contexto da Agência, como as declarações ministeriais das conferências de 2013 e 2016 sobre segurança física nuclear (*nuclear security*) e as resoluções sobre salvaguardas e segurança física nuclear aprovadas pela Conferência Geral. Nesse contexto, se o debate sobre os enfoques multilaterais fosse retomado atualmente, provavelmente seria maior a chance de que a eles se buscasse contrapor, de maneira mais vigorosa, a necessidade de avanços no campo do desarmamento nuclear.

Conclusões

Não se pode desconsiderar a possibilidade de que, no futuro, a exemplo do verificado em diferentes momentos desde o início da era nuclear, tenha lugar nova movimentação internacional voltada ao disciplinamento de atividades do ciclo do combustível. Entretanto, tendo-se concluído, em grande medida, o debate iniciado em 2003, não se afigura provável que tal movimentação venha a ocorrer proximamente, salvo no caso de novos eventos que possam ser apresentados como justificativa relevante para a adoção de limitações. Uma nova confluência de processos como a observada naquele período poderia formar a base para a elaboração de argumentação segundo a qual certas atividades do ciclo deveriam ser restringidas. Em um exercício estritamente prospectivo, note-se que processos dessa natureza poderiam ser, por exemplo, a descoberta de que outros países desenvolvem atividades não declaradas do ciclo do combustível nuclear; e a retomada de níveis elevados de crescimento econômico no mundo, acompanhada da perspectiva de construção de número significativo de novos reatores

the United Nations furthering the establishment of safeguarded worldwide disarmament and in conformity with any international agreements entered into pursuant to such policies".

nucleares e da conclusão de que isso faria com que mais países decidissem estabelecer instalações de enriquecimento ou reprocessamento.

Além disso, a existência de modalidades de enfoques multilaterais, como as reservas de Angarsk e da AIEA, e a narrativa segundo a qual se está constituindo uma rede de alternativas complementares de suprimento de combustível deverão continuar a ser instrumentalizadas em apoio ao entendimento de que determinados países devem se abster do desenvolvimento, em bases nacionais, das atividades do ciclo do combustível nuclear consideradas sensíveis.

Deve-se salientar, contudo, que permanecem bastante presentes elementos centrais do debate iniciado em 2003, como a defesa do exercício do direito inalienável mencionado no artigo IV do TNP e questionamentos quanto às reais motivações e à utilidade efetiva de algumas das propostas apresentadas. Não se considera, nesse sentido, que processo semelhante ao iniciado em 2003, no formato como este se deu, poderia ter maior êxito no futuro próximo. Tendo-se o debate dos últimos anos como referência, parece improvável que propostas que não sejam baseadas em participação voluntária e que não tenham o formato de estímulo possam ser aceitas. A discussão de iniciativas restritivas de caráter obrigatório somente poderia vir a ser contemplada caso sejam aplicáveis a todos os países, sem discriminação, e integrem conjunto abrangente de medidas que teria que incluir, entre outras, ações concretas com vistas ao desarmamento nuclear, na linha preconizada pelas conferências de exame do TNP.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 out. 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2016.

BRASIL. *Intervenção na 47ª CG da AIEA*. Disponível em: <https://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC47/Statements/brazil.pdf>. Acesso em: 6 out. 2015.

BRASIL. *Statement by the Brazilian Delegation. Conferência de Exame do TNP, 2005*. Disponível em: <http://www.reachingcriticalwill.org/images/

documents/Disarmament-fora/npt/revcon2005/MCIII/brazil23.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

BUSH, G. W. *President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD - Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation*. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>. Acesso em: 14 nov. 2016.

INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL. *FCN Enriquecimento. Disponível em: <http://www.inb.gov.br/pt-br/WebForms/interna2.aspx?secao_id=59>*. Acesso em: 14 nov. 2016.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Nuclear Technology Review 2003 Update*. Disponível em: <https://www.iaea.org/OurWork/ST/NE/Pess/assets/ntr2003.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2015.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Nuclear Technology Review 2015*. Disponível em: <https://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC59/GC59InfDocuments/English/gc59inf-2_en.pdf>. Acesso em: 1º out. 2015.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Nuclear Threat Initiative Commits $50 Million to Create IAEA Nuclear Fuel Bank. Press release, 19/09/2006*. Disponível em: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/nuclear-threat-initiative-commits-50-million-create-iaea-nuclear-fuel-bank>. Acesso em: 14 nov. 2016.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *IAEA Low Enriched Uranium Bank*. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/iaea-low-enriched-uranium-bank>. Acesso em: 14 nov. 2016.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *The IAEA LEU Bank Assuring a supply of low enriched uranium (LEU) for Member States*. Fact Sheet. Disponível em: <https://www.iaea.org/OurWork/ST/NE/

NEFW/Assurance-of-Supply/documents/Factsheet_LEU_Bank.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Nuclear Fuel Assurance*. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/nuclear-fuel-assurance>. Acesso em: 14 nov. 2016.

MARINHA DO BRASIL. *Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Disponível em: <https://www1.mar.mil.br/prosub/institucional>. Acesso em: 14 nov. 2016*.

STRAW, J. *Written Ministerial Statement, de 25/02/2004*. Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo040225/wmstext/40225m02.htm#40225m02.html_spmin1>. Acesso em: 7 out. 2015.

TRATADO para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe – Tratado de Tlatelolco. 14 fev. 1969. Disponível em: <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>. Acesso em: 14 nov. 2016.

TRATADO sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares. 5 mar. 1970. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2864.htm>. Acesso em: 14 nov. 2016.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. *Ensuring Security of Supply in the International Nuclear Fuel Cycle. 2006*. Disponível em: <www.world-nuclear.org/uploadedFiles/org/WNA/Publications/.../security.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

O debate sobre "guerra cambial" (2010-2011): um ponto de inflexão na relação do Brasil com o G20

José Gilberto Scandiucci Filho*

"Currency policy highlights the limits of financial globalization by crystallizing the tension between domestic agendas and global issues — a tension that shapes and is shaped by exchange rates. In recent years, much political activity has been directly or indirectly focused on exchange rates in ways that imply new economic and political divisions" (SUBACCHI, 2013).

Resumo

O artigo analisa a evolução das posições do Brasil no G20 quanto ao tema da cooperação monetária internacional. Em particular, procura mostrar que os debates sobre "guerra cambial", em 2010 e 2011, representaram um ponto de inflexão entre a postura brasileira anterior, mais otimista quanto às possibilidades da cooperação monetária, e o posicionamento posterior, mais realista e cético no tratamento do tema. Na primeira fase, marcada pela esperança da cooperação, o Brasil participou ativamente do *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*, o mais ambicioso exercício de cooperação monetária do G20. Entretanto, os debates sobre "guerra cambial" – expressão cunhada pelo Brasil – revelaram os limites estreitos nos quais operava aquela iniciativa. Confrontados com os temas da austeridade fiscal e da reforma do sistema monetário internacional, que

* Diplomata de carreira. Foi chefe da Divisão de Política Financeira (DPF) entre 2009-2010 e Assessor Especial do Ministro da Fazenda entre 2011-214. Atualmente é conselheiro na Embaixada em Washington.

integravam os debates sobre "guerra cambial", as maiores economias do mundo mostraram pouca disposição em cooperar efetivamente, o que provocou a mudança de posição do Brasil em direção ao ceticismo com a cooperação monetária.

Palavras-chave: G20; cooperação monetária internacional; guerra cambial; reforma do sistema monetário internacional.

Introdução

Passados mais de sete anos da falência do banco norte-americano Lehman Brothers, decretada em setembro de 2008, não seria exagero afirmar que a crise financeira global de 2008-2009, deflagrada naquela ocasião, constituiu evento histórico significativo, sob vários ângulos. Em uma perspectiva econômica, foi provavelmente a mais grave crise mundial desde a Grande Depressão dos anos 30, com queda abrupta da atividade e toda sorte de sofrimento humano decorrente[1]. Do ponto de vista teórico e ideológico, a crise de 2008-09 enfraqueceu, ao menos temporariamente, os argumentos tradicionais de autorregulação dos mercados financeiros e fortaleceu abordagens menos ortodoxas que têm como ponto de partida o caráter intrinsicamente instável das economias modernas (STIGLITZ, 2015). Finalmente, sob o ângulo da política internacional, as turbulências de 2008-2009, na medida em que se originaram nos Estados Unidos e golpearam fortemente as economias europeias, avigoraram a sensação – já prevalecente antes da crise – de que se estava presenciando uma "nova geografia econômica", na qual teriam maior peso e influência as grandes economias emergentes, entre as quais o Brasil. Livros como *The Post-American World*, de Fareed Zakaria (2008), passaram a gozar de enorme popularidade junto à crítica e ao público.

Juntos, esses fatores – turbulência econômica global, releitura dos princípios da teoria econômica e prestígio das grandes economias emergentes – conspiraram para o fortalecimento, no imediato pós-crise, do Grupo dos 20 (G20), que reúne as economias mais importantes do mundo[2]. Não foram poucos os que enxergavam nas reuniões do G20,

1 De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, o número de desempregados no mundo aumentou 28 milhões entre 2007 e 2009 (ILO, 2011, p. 63).

2 A rigor, o G20 já se reunia desde 1999 como foro de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais. Em 2009, contudo, na esteira dos acontecimentos acima descritos,

àquela altura, um "novo Bretton Woods", em uma alusão aos acordos de 1944 que estabeleceram as bases do sistema monetário e financeiro internacional que vigoraria nas décadas seguintes. O otimismo tinha seus fundamentos: o grupo obtivera enorme sucesso no estancamento da crise, sobretudo a partir de ações coordenadas de política fiscal; fora implementada, em curto espaço de tempo, ambiciosa reforma de governança dos organismos financeiros internacionais; e dera-se início à complexa reestruturação da regulação financeira mundial[3]. O sucesso do G20 no enfrentamento da crise fora tamanho que passou a alimentar expectativas quanto à gestação de nova etapa da cooperação monetária internacional, mais profunda e mais democrática que a anterior. Como bem resume o título de livro sobre a superação da crise financeira global: *O sistema funcionou* (DREZNER, 2014).

Superada a fase mais aguda da crise, contudo, o otimismo em relação ao G20 – particularmente com a cooperação monetária internacional, objeto específico deste artigo – foi-se progressivamente desvanecendo. As referências são muitas: o G20 estava "destinado a frustrar as elevadas expectativas de alguns membros" (OCAMPO; STIGLITZ, 2011, p. 3); o G20 foi "paralisado pelas divergências de visões e interesses" (CARVALHO, 2012, p. 28); o G20 "parece ter perdido seu propósito" (SUBACCHI, 2014, p. 40); "a crise de 2008 foi – ao menos até agora – muito mais um evento de preservação do *statu quo* do que de transformação" (HELLEINER, 2014, p. 1); houve uma "perda de ímpeto" do G20 (MANZI, 2015). Isso sem mencionar a perda de dinamismo econômico dos países emergentes – sobretudo Brasil e Rússia e, mais recentemente, a própria China –, que, por sinal, pode estar contribuindo para o refortalecimento do G7.

---

o agrupamento foi elevado a Cúpula de Líderes (Chefes de Estado e de Governo), os quais imediatamente designaram-no como o "principal foro de nossa cooperação econômica internacional" (parágrafo 19 da Declaração dos Líderes da Cúpula do G20 de Pittsburgh, 24-25 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-br.html>. Acesso em: 28 out. 2013).

3 "Com sua série de seis cúpulas realizadas em três anos, o advento do novo G20, em resposta à crise global que eclodiu em 2008, constituiu um extraordinário esforço de mobilização internacional de vontade política. Se foi o maior de todos os tempos ou não, observadas as possibilidades e necessidades de cada época, caberá aos historiadores do futuro julgar. Mas é bem possível que, com as necessárias qualificações, possam concluir nesse sentido" (GALVÃO, 2012, p. 19).

No campo da cooperação monetária, a frustração foi particularmente visível. Após um ensaio de cooperação profunda, em 2009-2010, em que os membros do G20 pareciam dispostos a coordenar suas políticas macroeconômicas com o objetivo de reduzir os "desequilíbrios globais" e, desse modo, prevenir o surgimento de novas crises, as maiores economias do G20 foram progressivamente emitindo sinais de que, na formulação de suas políticas, não levariam em conta seus eventuais efeitos indesejáveis sobre o resto do mundo.

O objetivo deste artigo é analisar o momento de inflexão da posição do governo entre duas fases distintas – respectivamente, otimista e realista – nas suas relações com o G20, concentrando-se no tema da cooperação monetária internacional. A primeira fase inicia-se com a irrupção da crise (setembro de 2008) e termina na Cúpula do G20 de Seul, em novembro de 2010. Participando do otimismo acima mencionado, o Brasil, nesse período, colaborou ativamente para tentar aprofundar a cooperação monetária internacional e dotar o sistema de instrumentos eficientes para prevenir e gerenciar crises internacionais. O *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth* – exercício de troca de informações e debate de políticas macroeconômicas entre os países do G20 – foi o principal desses instrumentos. A segunda fase vai da Cúpula do G20 de Seul (novembro de 2010) até a Cúpula do G20 de São Petersburgo (setembro de 2013). Nesse período, o Brasil não descurou os debates sobre cooperação no agrupamento, mas, também acompanhando o movimento geral de desencantamento, alterou o enfoque de sua atuação: o País passou a buscar outros instrumentos – no âmbito do BRICS e em sua esfera doméstica – para proteger a economia diante do cenário provável de novas crises internacionais[4].

A inflexão entre essas duas fases ocorreu em 2010-2011, especificamente nos debates sobre "guerra cambial", que revelaram ao Brasil a

4 É necessário observar que a linha divisória entre as duas fases indicadas (novembro de 2010), objeto deste artigo, não é clara e, portanto, decorre de algum grau de discricionariedade. Não houve nenhum fato concreto e específico que pudesse determinar com precisão o momento em que a atuação do Brasil passa do otimismo com a cooperação para a busca da soberania econômica; a mudança foi gradual, progressiva. A transição deu-se entre meados de 2010 e meados de 2011 e, ainda assim, podem ser encontradas referências mais "autonomistas" antes desse período e outras mais "cooperativas" depois dele. Essa ressalva não invalida, contudo, a tese de que o cerne da atuação brasileira conheceu, entre 2008 e 2013, dois momentos distintos.

indisposição das maiores economias do mundo (EUA, China e Alemanha) em colaborar com a cooperação monetária internacional.

Além dessa introdução, este artigo conta com cinco seções. A seção 2 analisa o período de otimismo do governo brasileiro com a cooperação monetária internacional, com enfoque no *Framework for the Strong, Sustainable and Balanced Growth*. A seção seguinte descreve o surgimento e as repercussões dos debates sobre "guerra cambial". Em seguida, são estudados os dois temas que integraram o argumento brasileiro sobre a "guerra cambial": o debate entre austeridade fiscal e crescimento econômico; e a reforma do sistema monetário internacional. A última seção procura alinhavar algumas conclusões.

O otimismo com a cooperação monetária internacional: o *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*

"Escaramuças cambiais" entre EUA e China (2006-2009)

A partir de meados de 2009, a economia global voltou a se recuperar, sobretudo nos países emergentes. Vários indicadores apontavam para a superação da fase mais aguda da crise financeira internacional. Foi nesse ambiente que surgiu o *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*: tratava-se de tentativa de dotar o G20 de um exercício permanente de cooperação macroeconômica. Ao oferecer o espaço para o intercâmbio de informações econômicas e para o debate entre os formuladores de política, o *Framework* abria novas possibilidades para o agrupamento, que não se resumiria à administração de crises, mas englobaria também a sua prevenção[5].

A literatura encontrada sobre o tema é unânime em reconhecer que o *Framework* nasceu como resultado da estratégia dos Estados Unidos de pressionar os países recorrentemente superavitários em seus balanços de pagamentos, sobretudo a China, para que corrigissem suas políticas econômicas, em particular a política cambial[6].

5 "[The Framework] was part of the evolution of the G20 from dealing with the financial nuts and bolts of the crisis to a broadened focus on macroeconomic issues. The idea was to turn the G20's attention to preventing a crisis from recurring" (KIRTON, 2013, p. 305).

6 O *Framework* não se limitou a debater o tema dos desequilíbrios globais; ao contrário, como veremos adiante, alguns meses após seu lançamento, outro objeto de enorme polêmica passou

O tema dos "desequilíbrios globais" havia sido amplamente debatido pelo G7 nas décadas de 1970 e 1980 – o assunto opunha, então, os interesses do grande país deficitário (Estados Unidos), de um lado, e dos grandes países superavitários (Japão e Alemanha), de outro lado. Momentos célebres desse embate foram a crise do sistema de Bretton Woods, em 1971-1973, e os acordos de Plaza (1985) e de Louvre (1987). Na década de 1990, a recuperação do balanço de transações correntes dos EUA, somada à evolução dos temas políticos na Europa e no mundo, relegaria o assunto a segundo plano. No início do século XXI, contudo, o tema retornava à agenda do G7, principalmente por causa dos (novamente) elevados déficits em conta corrente dos Estados Unidos.

A novidade, porém, era que, com a entrada em cena da China e de outros países asiáticos como grandes credores dos EUA, foi-se tornando cada vez mais claro que a composição restrita do G7 retirava sua autoridade política e moral para tratar do tema. Como mencionado no Comunicado Final do próprio G7 em abril de 2006, que contou com um Anexo específico sobre "desequilíbrios globais", "the adjustment of global imbalances [is a] shared responsibility and requires participation by all regions in this global process"[7]. No mesmo Comunicado, solicitava-

a competir por espaço na agenda: o dilema entre consolidação fiscal e crescimento econômico. Em um dos estudos mais completos sobre o *Framework* encontrado na literatura, Lavigne e Sarker (2012–2013) concluem que o exercício, ao longo do período 2009–2012, concentrou-se em três grandes eixos de compromissos: consolidação fiscal nas economias avançadas; maior flexibilidade da taxa de câmbio; e reformas estruturais em todas as economias do G20. Na verdade, a evolução das prioridades do *Framework* ao longo do tempo respondeu tanto aos diferentes jogos de forças entre os principais atores do G20 quanto à metamorfose da crise financeira internacional no período. Em interessante artigo escrito por funcionário indiano que participou ativamente das negociações do G20 naquele período inicial, Alok Sheel (2015) classifica os atores mais relevantes do G20 conforme suas prioridades em relação ao *Framework*. Enquanto os Estados Unidos priorizavam o "equilíbrio" global (*balanced*), a União Europeia, liderada pela Alemanha, concentrava-se na "sustentabilidade" (*sustainable*), ao passo que os grandes países emergentes preocupavam-se com os efeitos das turbulências externas sobre suas taxas de crescimento (*strong*). Assim, em 2010, quando parecia garantida a retomada do crescimento econômico global, as principais polêmicas no *Framework* oscilavam entre o tema da sustentabilidade fiscal e os desequilíbrios globais. A partir do final de 2011, com o agravamento da crise europeia e os riscos de nova recessão global (*double-dip recession*), os debates reduziram o enfoque sobre o tema dos desequilíbrios globais e passaram a se concentrar no dilema entre crescimento e austeridade.

7 *Statement by G7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, D.C., 21 abr. 2006, *apud* FOOT; WALTER, 2011, p. 89.

-se explicitamente à China que adotasse "maior flexibilidade nas taxas de câmbio".

Para a diplomacia norte-americana, nunca foi trivial pressionar bilateralmente a China em matéria de taxa de câmbio. Na realidade, o Poder Executivo dos EUA tradicionalmente encontra dificuldades em conciliar suas críticas à política cambial chinesa, de um lado, e seus interesses mais amplos na relação sino-americana, de outro[8]. Por essa razão, o Tesouro norte-americano raramente desperdiça oportunidade de utilizar algum organismo internacional como instrumento na sua campanha de críticas ao câmbio chinês.

Em meados da década passada, tudo indica que os Estados Unidos elegeram o FMI como o foro mais apropriado e conveniente para concentrar suas pressões em favor da liberalização do renminbi. A estratégia norte-americana era transferir ao Fundo o ônus político de incluir explicitamente a China no grupo de países que, devido às suas políticas macroeconômicas, estariam prejudicando a estabilidade sistêmica internacional (FOOT; WALTER, 2011, p. 99-100).

O primeiro passo fora dado em 2006, quando o FMI empenhara-se em promover consultas multilaterais de desequilíbrios globais entre os membros considerados "sistemicamente importantes": Estados Unidos, China, Área do Euro, Japão e Arábia Saudita. O exercício produziu poucos avanços, sobretudo depois que os norte-americanos notaram que eles, também, teriam de efetivamente prestar contas ao Fundo. Como notou ironicamente um ex-funcionário do FMI, à época responsável pela Divisão de China, "all of a sudden, the U.S. lost all interest in the process, and its senior officials became unavailable for meetings to wrap up the report [of the multilateral consultations]" (PRASAD, 2014, p. 161). No olhar norte-americano, portanto, o exercício deveria valer para os outros, mas não para si mesmos. O Brasil, na ocasião, não se opunha a aprimorar a avaliação das taxas de câmbio nos exercícios de supervisão do FMI (MANTEGA, 2007).

8 A hesitação norte-americana em adotar postura mais agressiva com a China em matéria cambial também se deve aos interesses de grupos industriais norte-americanos operando em território chinês, para os quais a valorização do renminbi poderia trazer prejuízos em suas exportações para os EUA (FOOT; WALTER, 2011, p. 105).

O segundo passo ocorreu em junho de 2007, quando o então Diretor-Gerente do FMI, o espanhol Rodrigo Rato, logrou aprovar, na Diretoria-Executiva do Fundo, uma Decisão que fortalecia a supervisão bilateral das taxas de câmbio. Prasad (2014) descreve o episódio como praticamente uma "manobra" de Rato, à revelia dos países em desenvolvimento, sobretudo da China. A Decisão colocava ênfase significativa sobre as políticas cambiais, estabelecendo os casos que os países-membros estariam agindo de maneira inconsistente com os Artigos do Acordo do FMI. Os regimes de câmbio fixo, ou quase-fixo, que fossem orientados para "aumentar as exportações líquidas", eram o mais importante alvo da Decisão, na medida em que seria mais difícil escapar dos "gatilhos" criados pela supervisão externa: intervenções maciças nos mercados cambiais, uso de controles de capitais, desalinhamento cambial fundamental, déficits ou superávits de conta corrente amplos e prolongados – mas, como seria de se esperar, a preocupação era muito mais centrada em taxas de câmbio desvalorizadas e em superávits do que no contrário[9].

As dificuldades estavam com o governo chinês. Prasad (2014) revela que, uma vez aprovada a Decisão, os chineses passaram a postergar deliberadamente as atividades de supervisão do FMI em sua economia – como haviam feito os norte-americanos no ano anterior. O problema somente veio a ser solucionado em 2009, quando o FMI passou a admitir que o impasse estava minando sua capacidade de supervisão, e ofereceu uma *Revised Operational Guidance* para a Decisão de 2007. A nova normativa reconhecia que seria difícil definir o que era "desalinhamento" de taxas de câmbio. No final das contas, portanto, "each country was now on its own in the currency wars" (PRASAD, 2014, p. 169). O FMI não logrou, portanto, pressionar o governo chinês em matéria cambial. A preocupação da China passaria a ser com o *Framework* do G20.

9 "Some surplus countries contested the second Bretton Woods norm that they, with deficit countries, had an equal responsibility to undertake adjustment to reduce global payments imbalances. Many developing countries also felt that the international framework imposed highly asymmetric constraints on developed and developing countries, since it was the latter who were the main borrowers from the Fund and thus subject to relatively intrusive macroeconomic and microeconomic policy conditionality… Meanwhile, IMF surveillance seemed not to present a serious constraint on the fiscal and monetary policy choices of the major developed countries" (FOOT; WALTER, 2011, p. 94-95).

O *Framework* do G20 como nova ofensiva norte-americana (2009-2010)

A Decisão de 2007 do FMI não produzira os efeitos esperados, mas o Tesouro norte-americano não desistiu de tentar encaminhar o tema da valorização do renminbi nos foros multilaterais. A crise financeira internacional desencadeada em setembro de 2008 oferecia novas possibilidades de pressão para os Estados Unidos. Muitos analistas, naquele momento, atribuíam a existência da crise não apenas às falhas da regulamentação financeira nos países desenvolvidos, mas também à formação prévia dos desequilíbrios globais entre países deficitários e superavitários. Portanto, ao pressionarem os chineses em favor da liberalização do renminbi, os Estados Unidos poderiam, em simultâneo, transmitir a imagem de que estavam colaborando para atenuar os efeitos da crise e prevenir a ocorrência de novas turbulências. A crise constituía, pois, uma oportunidade ao governo norte-americano de desacelerar o crescimento da dívida externa norte-americana nas mãos de Pequim, que já o incomodava.

Após sua primeira vitória eleitoral, em novembro de 2008, no auge da crise financeira, o presidente Barack Obama nomeara Timothy Geithner como secretário do Tesouro. Durante o processo de confirmação pelo Senado, em janeiro de 2009, Geithner afirmara, por escrito, que o "President Obama – backed by the conclusions of a vast range of economists – believes that China is manipulating its currency". O argumento gerou algum atrito nas relações com a China: o premiê Wen Jiabao veio a público sublinhar que a taxa de câmbio da moeda chinesa era "orientada pelas forças de mercado"[10].

O caminho multilateral era mais confortável para as pressões norte-americanas sobre a China. À medida em que o G20 ganhava musculatura ao longo de 2009, os Estados Unidos passaram a utilizá-lo como caixa de ressonância para suas demandas em matéria cambial. É nesse contexto em que nasce o *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*.

Nas Cúpulas do G20 de Washington (novembro de 2008) e Londres (abril de 2009), a gravidade da crise, cujas manifestações agudas se faziam

10 US says China "manipulating" renminbi. *Financial Times*, 29 jan. 2009. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/54030466-e8a3-11dd-a4d0-0000779fd2ac.html#axzz3pmYsAtBa>. Acesso em: 27 out. 2015.

sentir rapidamente, deslocou os debates sobre desequilíbrios globais para segundo plano. A maior parte das atenções do G20 estavam então voltadas para o pacote de estímulos fiscais e para o aprimoramento da regulação financeira. Além disso, nessas duas primeiras Cúpulas do G20, a China resistiu deliberadamente à inclusão do tema dos desequilíbrios globais na agenda dos debates. Às vésperas da Cúpula de Washington, por exemplo, a finalização do Comunicado Final esteve ameaçada por essa questão, pois os chineses insistiam que a turbulência global era fruto de políticas equivocadas dos países desenvolvidos, sobretudo dos EUA, os quais, por sua vez, não queriam aparecer no texto como os únicos responsáveis pela crise internacional (KIRTON, 2013, p. 248).

Nesse período, somente a Alemanha procurou oferecer alguma proposta de cooperação mais permanente e menos voltada para o combate imediato à crise. Em sua "Carta para a Atividade Econômica Sustentável", apresentada na Cúpula de Londres (abril de 2009), Angela Merkel sugeriu um conjunto de princípios e de ideias gerais para o funcionamento do sistema econômico, tais como a garantia da concorrência, a sustentabilidade ambiental e o respeito aos direitos trabalhistas. A "Carta" – que mais parecia uma cartilha europeia social-democrata – não se propunha vinculante, mas apenas uma orientação de princípios que evitasse os "excessos" do capitalismo, sobretudo no setor financeiro.

Na preparação para a Cúpula de Pittsburgh (setembro de 2009), os alemães continuaram a solicitar a inclusão dos princípios da Carta, mas não pressionavam demasiado forte (KIRTON, 2013, p. 305)[11]. Os Estados Unidos não tinham grandes problemas com a "Carta" de Merkel, mas o documento evidentemente não oferecia qualquer solução, sequer encaminhamento, para o tema dos desequilíbrios globais e da valorização do renminbi. Era necessário encontrar outro mecanismo, mais concreto, que pudesse pressionar o governo chinês.

Para o governo norte-americano, os planos do primeiro-ministro britânico, Gordon Brown, eram muito mais promissores que a "Carta" de Merkel. Na qualidade de presidente *Pro-Tempore* do G20 em 2009, Brown destacava-se pelo ativismo e pelo alto grau de ambição de seus

11 No processo negociador da versão final da Carta, o Brasil procurou reforçar seu caráter não vinculante, além de incluir referências mais claras ao tema do desenvolvimento econômico. A China foi o país mais crítico à iniciativa.

projetos. Embalado pelo sucesso da Cúpula de Londres, em abril, e enfrentando dificuldades na política interna, o premiê britânico resolvera colocar força total no G20. Em meados de 2009, sua equipe preparou um relatório sobre a reforma das instituições financeiras internacionais (*Chair's Review of the IFIs*), que constituía, na verdade, um projeto muito mais amplo e ambicioso de administração da economia mundial, que englobava a supervisão das políticas fiscais, a regulamentação financeira, a concessão de linhas de crédito para bancos e para países e a administração das reservas internacionais.

Os Estados Unidos já vinham, no trilho das reuniões de sherpas do G20, oferecendo propostas para um "modelo de crescimento futuro", que nada mais era que nova designação para o antigo desafio dos desequilíbrios globais. Comparada ao relatório britânico, a proposta norte-americana de um "modelo de crescimento futuro" enfrentava muito mais diretamente a questão dos desequilíbrios globais.

Em agosto de 2009, Brown escreveu para Obama, apresentando as linhas gerais do relatório e sugerindo sua adoção na Cúpula de Pittsburgh. Obama instruiu seus auxiliares a comporem um texto em conjunto com o Reino Unido, incorporando elementos do relatório de Brown na medida do possível (KIRTON, 2013, p. 306). Desse trabalho anglo-americano é que nasceu o *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*.

Na avaliação de Lavigne e Sarker (2012-2013, p. 2), o *Framework* constituiu "a tentativa mais ampla de coordenação macroeconômica desde a criação do regime de Bretton Woods"; ao pesquisar a evolução do *Framework* em seus primeiros anos e seu papel no desempenho da economia global, os autores concluem que, apesar de apresentar algumas insuficiências[12], a iniciativa foi bem-sucedida em oferecer um quadro geral para a cooperação e em dotar o sistema de transparência entre as autoridades econômicas.

Nesse período, o Brasil não manifestou qualquer resistência em debater o tema dos desequilíbrios globais, por entender que se tratava de uma questão bilateral entre EUA e China e porque sua situação de balanço de pagamentos não incomodava os demais parceiros do G20.

12 Para Lavigne e Sarker (2012-2013), os aspectos do *Framework* que mereceriam maior aprimoramento são as análises de efeitos de políticas sobre os demais membros (*spillover analysis*) e o mecanismo de revisão entre os pares (*peer review mechanism*).

A principal preocupação do Brasil em relação ao *Framework* era evitar que o FMI desempenhasse papel central, preferindo-o limitado a uma função de "facilitador" e prestador de assistência ao Grupo. Vencida essa batalha, o governo brasileiro estava pronto para participar ativamente do exercício de coordenação macroeconômica.

O Brasil e o lançamento do tema da "guerra cambial"

Em 27 de setembro de 2010, em palestra na sede da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), o ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou que o mundo estava no meio de uma "guerra cambial" e que "não é justo para nós, que conseguimos manter nosso mercado interno elevado, que ele seja aproveitado por outros países" (LEOPOLDO, 2010).

A expressão "guerra cambial" ganhou rapidamente ampla repercussão. Nos dias seguintes à declaração do ministro da Fazenda, vários meios de comunicação, nacionais e estrangeiros, comentaram o assunto. Imediatamente após a notícia, o Financial Times já antecipava que a expressão refletia fenômeno que preocupava a muitos: "By publicly asserting the existence of a 'currency war', Mr. Mantega has admitted what many policymakers have been saying in private: a rising number of countries see a weaker exchange rate as a way to lift their economies"[13]. Na mesma linha, Prasad (2014, p. 126) opina que a expressão captava o sentimento geral. O próprio ministro Mantega associaria a ampla repercussão do termo "guerra cambial" aos acontecimentos do período entreguerras:

> *When I coined the expression "currency war" in September 2010 in order to refer to an international environment of competition through currency manipulation, I could not imagine the wide impact that would ensue. In a matter of days, several newspapers and magazines worldwide adopted the phrase, which summed up – almost accidentally – the general concern about the global by-products of domestic exchange rate policies. The term "war" was occasionally considered too strong to define the new situation, but it corresponded to the widespread feeling that the cooperative environment that prevailed among the major economies during the most intense period of the [global financial crisis] (late 2008 until the end*

13 BRAZIL in "currency war" alert. *Financial Times*, 27 set. 2010. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/33ff9624-ca48-11df-a860-00144feab49a.html#axzz3qLktHyw6>. Acesso em: 2 nov. 2015.

> *of 2009), would be challenged by this modality of competition [...] I believe the phrase "currency war" makes sense because what it describes has similarities with the "beggar-thy-neighbour" policies of the 1930s crisis, when each country tried to solve its problems by jeopardising others. It is a warning against the disastrous consequences that currency manipulation policies may bring about in global trade and finance, with losses for all* (MANTEGA, 2011).

Nas reuniões subsequentes do FMI e do G20, a "guerra cambial" passou a ser um dos principais temas de debate. O então diretor-gerente do FMI, Dominique Strauss-Kahn, alertou sobre o problema no início de outubro e ainda tentou reivindicar a paternidade da expressão[14]. No governo brasileiro, o tema da "guerra cambial" também ganhou rapidamente relevância. A expressão se fez presente no Discurso de Abertura da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2011: "É preciso impor controles à 'guerra cambial', com a adoção de regime de câmbio flutuante. Trata-se de impedir a manipulação do câmbio tanto por políticas excessivamente expansionistas como pelo artifício do câmbio fixo".

A definição de "manipulação cambial" é objeto de controvérsia que, em si mesma, já aponta para os principais debates sobre "guerra cambial" no G20 entre 2010 e 2013. A abordagem tradicional costuma definir "manipulação cambial" como a intervenção sistemática das autoridades monetárias no mercado para produzir uma taxa de câmbio diferente da taxa de equilíbrio:

> *Currency manipulation occurs when a government buys or sells foreign currency to push the exchange rate of its currency away from its equilibrium value or to prevent the exchange rate from moving toward its equilibrium value. The equilibrium value of a currency is that which is sustainable over the long run. An exchange rate is sustainable if the current account balance is not generating an explosive path for net foreign assets relative to both domestic and foreign wealth* (GAGNON, 2012, p. 1).

Segundo essa interpretação, os países que "manipulam" o câmbio são aqueles com superávits recorrentes do balanço de transações correntes e

14 "Muitos estão falando de uma 'guerra cambial'. Eu próprio acho que já usei esse vocabulário, que pode ser um pouco militar demais". CORRÊA (2010).

elevados níveis de reservas internacionais, excluídos os países de menor desenvolvimento relativo[15].

Entretanto, não há consenso em torno dessa abordagem. Quando Guido Mantega cunhara a expressão "guerra cambial", já anunciava que sua definição de "manipulação cambial" era mais ampla: "A desvalorização de moedas internacionais, como o dólar norte-americano, traz preocupações legítimas para a economia brasileira" (LEOPOLDO, 2010). De início, parecia inusual incluir o dólar norte-americano como moeda "manipulada", por dois motivos: primeiro, porque o banco central norte-americano não intervém no mercado de câmbio; e, segundo, porque havia anos que os Estados Unidos apresentavam déficits no balanço de transações correntes.

Porém, na argumentação brasileira, havia outra variante de "manipulação cambial", decorrente do descumprimento das funções específicas a serem desempenhadas pelos países emissores das principais moedas de reserva do sistema internacional, sobretudo o dólar norte-americano. O governo brasileiro, portanto, fomentou – não de início, mas progressivamente – discussão sobre o papel dos Estados Unidos na estabilização das finanças internacionais, como será analisado na seção 5.

Nos diversos documentos sobre o assunto, elaborados pelo Ministério da Fazenda, a argumentação do governo brasileiro sobre a "guerra cambial" pode assim ser sintetizada:

- O ponto de partida do problema dos "desequilíbrios globais" é a fragilidade da economia global e, particularmente, da demanda doméstica nos principais países;
- Nesse cenário, os governos buscam aumentar a demanda externa (exportações);
- Os instrumentos utilizados para tanto são as políticas monetárias superexpansivas (países desenvolvidos) e a manipulação direta da taxa de câmbio (países emergentes e em desenvolvimento);
- Os efeitos deletérios são a volatilidade dos fluxos de capitais e

15 Gagnon (2012), a partir de critérios específicos, oferece a seguinte lista de países "manipuladores" da taxa de câmbio entre 2001 e 2011: Angola, Arábia Saudita, Argélia, Argentina, Azerbaijão, Bolívia, China, Singapura, Coreia, Dinamarca, Hong Kong, Filipinas, Israel, Japão, Líbia, Malásia, Rússia, Suíça, Tailândia e Taiwan. Para o autor, a "manipulação cambial" tem custo de cerca de US$ 1,5 trilhão por ano para os demais países.

das taxas de câmbio, especialmente para países emergentes com regime de câmbio flutuante.

Para o âmbito do presente artigo, interessa analisar as duas passagens mais polêmicas dessa argumentação: as dificuldades de ativar a demanda global (seção 4) e o papel das políticas monetárias dos países desenvolvidos na instabilidade da economia mundial (seção 5).

O (falso?) dilema entre austeridade fiscal e crescimento econômico

Desde o início da polêmica sobre "guerra cambial", o governo brasileiro alertava que as tensões sobre as taxas de câmbio originavam-se da fraca demanda mundial, ou, em outras palavras, que a raiz dos desequilíbrios globais era a própria crise mundial. Evidentemente, como visto acima, antes da turbulência de 2008-2009 já havia profundas desavenças entre EUA e China sobre taxa de câmbio, o que era basicamente um problema bilateral. Foi a crise financeira internacional e, sobretudo, a resistência generalizada, entre os países desenvolvidos, em se adotarem políticas fiscais coordenadas após 2009 que originaram o problema mais amplo da "guerra cambial".

A rigor, não era nova a associação entre políticas fiscais inapropriadas e tensões nos debates cambiais. Em artigo no *Financial Times*, o influente jornalista Martin Wolf já afirmava, quase dois anos antes, que a questão mais importante nos atritos entre Estados Unidos e China sobre desequilíbrios globais não era a taxa de câmbio, mas o nível de gastos domésticos. Os resultados de transações correntes são, por definição macroeconômica, as diferenças entre a oferta e a demanda doméstica por bens e serviços:

> *[T]he intelligent discussion must be not about exchange rates, but about a mutually supportive global adjustment in spending patterns [...] The US does need to focus on this bigger issue of domestic spending. The question is how to organise such a discussion effectively. I believe it would be best to organise that discussion multilaterally* (WOLF, 2009).

Em 2008, quando surgiam os primeiros sintomas da crise financeira internacional (sobretudo no mercado imobiliário norte-americano), o governo brasileiro aproveitava as reuniões internacionais para alertar para

os riscos. Na reunião do Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI, em abril de 2008, o Ministro da Fazenda apoiava a expansão das políticas fiscais nos países ricos e opinava que "monetary policy alone may not be sufficient. And countries which have space to do so, should not hesitate to implement anticyclical fiscal policies" (MANTEGA, 2008, p. 1).

A eclosão da crise financeira internacional uniu os espíritos em favor do estímulo fiscal. Para tanto, colaboraram tanto a percepção generalizada da gravidade da recessão como o ativismo de Gordon Brown na Presidência *Pro Tempore* do G20. Na ocasião, todos os governos do G20 coordenaram a expansão de suas políticas fiscais.

Em meados de 2009, contudo, o quadro começa a se alterar. Nos preparativos para a Cúpula de Pittsburgh (setembro de 2009), a Alemanha e a França mencionavam as "estratégias de saída", isto é, iniciativas para reverter o ativismo fiscal anterior e recolocar as finanças públicas em trajetórias "sustentáveis". As pressões contrárias dos Estados Unidos, do Reino Unido e dos BRICS garantiram o consenso em torno da manutenção dos estímulos fiscais, mas já se prenunciavam divergências internas no G20 (KIRTON, 2013, p. 307).

Durante a primeira metade de 2010, o cenário econômico internacional, sobretudo o europeu, mudara. Por um lado, como visto acima, a economia global apresentava sinais evidentes de recuperação, gerando a sensação de que o G20 havia superado o pior da crise. Por outro, alguns países europeus começavam a sinalizar dificuldades fiscais. O caso da Grécia era, certamente, o mais grave (e continuaria a ser problemático por vários anos). Entre abril e maio de 2010, o novo governo grego viu-se obrigado a solicitar fundos da União Europeia e do FMI, prometendo, em troca, medidas radicais de austeridade fiscal. Distúrbios sociais irromperam em Atenas, o risco-país da Grécia desabou e os prêmios pelos títulos gregos dispararam. Nesse cenário, surgiram temores quanto à solidez dos balanços de vários bancos europeus, bastante alavancados na Grécia. O Banco Central Europeu e o Conselho Europeu agiram rapidamente para evitar o pânico nos mercados. A crise financeira de 2008 metamorfoseara-se em crise fiscal e, para a abordagem conservadora, o remédio era a austeridade.

O quadro parlamentar do G20 também sofrera, nesse período, mudanças importantes. A Presidência *Pro Tempore* do Grupo passara para os sul-coreanos, mas, excepcionalmente, por já estar agendada reunião do G8 em junho no Canadá, decidiu-se pela realização de Cúpula adicional do G20 em Toronto, sob os auspícios do conservador Stephen Harper. Além disso, desde maio de 2010, Gordon Brown não mais era primeiro-ministro britânico, tendo sido derrotado pelo também conservador David Cameron.

Nos preparativos para a Cúpula de Toronto, o anfitrião Harper tomou a iniciativa de sugerir metas de consolidação fiscal para os países desenvolvidos. O premiê canadense estava convencido de que os mercados financeiros precisavam de uma mensagem clara de austeridade por parte do G20. Segundo relato de John Kirton (2013, p. 338), Harper tomou um "risco calculado" e circulou carta entre os Membros do G20 sem consultá-los antes: seu receio era o de que conversas informais poderiam arruinar a iniciativa. Os Estados Unidos opunham-se a essa estratégia e preferiam a manutenção dos estímulos fiscais; o Brasil era o principal país a apoiar os norte-americanos (KIRTON, 2013, p. 338).

O resultado final da Cúpula de Toronto foi bastante favorável aos canadenses, que, com a ajuda dos europeus, superaram a maioria das resistências dos Estados Unidos e dos BRICS. Exatamente como proposto por Harper semanas antes, o comunicado final mencionava que "as economias avançadas comprometeram-se com planos fiscais que reduzirão os déficits ao menos à metade até 2013 e estabilizarão ou reduzirão a relação dívida governamental sobre PIB até 2016"[16].

O lançamento das metas de Toronto não encerrou os debates sobre consolidação fiscal, naturalmente. Em outubro de 2010, o assunto ainda dividia o G20, com os norte-americanos em sintonia com Brasil, Turquia e outros países quanto à preocupação com os efeitos da consolidação fiscal excessiva, notadamente se aplicada simultaneamente em várias economias do G20.

Assim, quando, na segunda metade de 2010, o tema da "guerra cambial" despontou nos círculos políticos internacionais, o debate sobre

16 Como fatores atenuantes aos compromissos de consolidação fiscal, há passagens do comunicado que sublinham que as medidas deveriam ser "favoráveis ao crescimento", específicas a cada país e coordenadas no âmbito do G20.

"austeridade *versus* crescimento" já vinha sendo travado há meses no G20; a novidade, liderada pelo Brasil, era sugerir que a melhor resposta para a "guerra cambial" seria o crescimento econômico, e não apenas a flexibilidade das taxas de câmbio.

Em 2011, com o agravamento da crise europeia, o tema da consolidação fiscal passou definitivamente ao primeiro plano nas reuniões do G20. A situação dos países do sul do continente europeu agravou-se ao longo do ano. Em meados de 2011, a Grécia viu-se obrigada a negociar novo empréstimo externo, enquanto o risco dos títulos públicos portugueses era rebaixado; até mesmo as trajetórias das dívidas de países como Itália e França passaram temporariamente a ser vistas com desconfiança pelo mercado. Em setembro de 2011, cinco bancos centrais das principais economias do mundo (Estados Unidos, Área do Euro, Reino Unido, Japão e Suíça) coordenaram-se para colocar dólares à disposição dos bancos privados europeus, numa tentativa de acalmar os mercados.

A Cúpula do G20 de Cannes (França), em 3-4 de novembro de 2011, realizou-se em meio a forte turbulência política na Grécia, com anúncio de referendo popular sobre o plano de resgate concluído em 26 de outubro e ansiedade quanto a voto de confiança do Parlamento para o primeiro-ministro George Papandreou. Nesse ambiente, era natural que a crise grega dominasse os debates do G20 em Cannes e, com ela, os dilemas entre austeridade e crescimento econômico.

A conjuntura problemática na Europa alimentava os argumentos tradicionais em favor da consolidação fiscal, em que o Banco Central Europeu e a Alemanha apareciam como os principais defensores da austeridade. O Brasil, acompanhado pelos Estados Unidos, continuava a sinalizar que seria contraproducente a desaceleração da economia global naquele momento e que a Área do Euro reunia as condições para superar a crise por meio do resgate dos países endividados e de maiores transferências fiscais entre seus membros.

Nos meses entre a Cúpula de Cannes (novembro de 2011) e a Cúpula de Los Cabos, no México (junho de 2012), o debate "austeridade *versus* crescimento" encontrou o seu apogeu. A conjuntura política e econômica europeia parecia cada vez mais grave, e multiplicavam-se as reuniões de Chefes de Estado e de Ministros europeus, por vezes com resultados

concretos, outras vezes revelando ao público e aos mercados os impasses internos à Área do Euro.

A Embaixada do Brasil em Berlim notava crescente "isolamento" alemão nos debates europeus. A chanceler Angela Merkel continuava a bloquear soluções que garantissem maior flexibilidade à zona do euro. Em particular, a Alemanha evitava a compra, pelo Banco Central Europeu, das obrigações dos países altamente endividados (mecanismo por vezes referido como "Eurobonds" ou "federalização" das dívidas nacionais) e condicionava qualquer movimento a garantias de cortes orçamentários nas economias em apuros. O risco dessa estratégia mais dura era o de "imobilismo europeu"[17].

Vários analistas, por outro lado, advertiam que a ausência de um mercado "europeu" de títulos públicos, lastreado pelo Banco Central Europeu (BCE), poderia impedir a estabilização das expectativas em momentos de turbulência. Os países-membros da Área do Euro (Portugal e Grécia, por exemplo) apresentavam enorme volume de dívida pública nas mãos do mercado, como quase toda economia desenvolvida, mas, desde a implantação do euro, não mais contavam com um banco central "nacional" para lastrear essas dívidas. Os mercados, nessa circunstância, olhariam para o BCE, mas não havia qualquer expectativa razoável de que a Alemanha – o país mais influente na estrutura do BCE – fosse autorizar garantias dessa natureza (WOLF, 2011). Essa era a maior fragilidade institucional da Área do Euro, da qual estariam livres os demais países do G20, como o Reino Unido, os EUA, o Japão, o Brasil e a China, nos quais o governo e o Banco Central integram a mesma estrutura nacional.

O governo alemão, evidentemente, notava essa fragilidade, mas procurava superá-la por meio do aprimoramento progressivo das instituições da Área do Euro. Em junho de 2011, os europeus aprovaram o Mecanismo de Estabilização Europeu (ESM, na sigla em inglês), que ampliava, de forma permanente, em € 500 bilhões o montante disponível para resgate de países em dificuldades. Em março de 2012, após amplo debate, foi aprovado o Pacto Fiscal Europeu, que aprofundava o processo de centralização fiscal por meio de mecanismos comunitários de consulta e

17 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama nº 1663 da Embaixada do Brasil em Berlim, 23/11/2011, Ostensivo.

aprovação dos orçamentos dos países-membros, inclusive com a previsão de penalidades em caso de não cumprimento.

A centralização fiscal e a criação de fundos automáticos de estabilização são, no entanto, processos que ainda tardarão muitos anos para se concretizarem em sua plenitude – e, mesmo assim, caso prevaleça vontade política nessa direção. Para os alemães, somente a austeridade seria capaz, no curto prazo, de resolver a crise europeia – no médio prazo, seria necessária a implantação de reformas estruturais.

O debate "austeridade *versus* crescimento" esteve presente em todas as reuniões multilaterais relevantes do período. O pronunciamento do Ministro da Fazenda na reunião do Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI, em abril de 2012, chegava a mencionar a Alemanha e "outros países do Norte da Europa" como exemplos de economias que apresentavam as condições para flexibilizar suas políticas fiscais, colaborando para o aumento da demanda global:

> *Fiscal consolidation is weighing on growth in many advanced economies. We agree with the Fund that those advanced economies with sufficient space should slow the pace of fiscal adjustment and let automatic stabilizers operate. Some of them could even introduce some fiscal stimulus. Germany and other Northern European countries, for example, may be able to adopt more flexible fiscal policies. This would not only help global demand but also facilitate the rebalancing within the euro area* (MANTEGA, 2012a).

O FMI procurava encontrar posição equilibrada no debate sobre consolidação fiscal. Tradicionalmente favorável às políticas monetárias superexpansionistas dos Estados Unidos, o FMI não poderia, em simultâneo, defender abertamente a austeridade a qualquer preço. Em maio de 2012, a diretora-gerente do FMI, Christine Lagarde, sintetizava a abordagem do organismo sobre o assunto, ao reconhecer que "[the] monetary engine cannnot do the job alone", Lagarde alertava para os riscos da austeridade fiscal sobre o crescimento econômico. Era preciso achar o *right pace* da consolidação, que seria específico a cada país e que deveria considerar os impactos de diferentes medidas de aumento da receita fiscal e/ou de contenção da despesa pública (LAGARDE, 2012). É interessante notar que a posição do governo brasileiro coincidia em grande medida com os argumentos do FMI.

Em resumo, o governo brasileiro argumentava que, sem a retomada da demanda interna nos países desenvolvidos, inclusive por meio da política fiscal em economias com espaço para tanto, a "guerra cambial" torna-se a consequência indesejada. Como sintetizou, à época, o ministro da Fazenda:

> *Monetary policy is not sufficient to promote the recovery of economic growth, despite its contribution to calming market fears and avoiding a fresh disaster in the world economy. Fiscal policies are needed to stimulate investment and strengthen demand. Aside from its limited impact on economic growth, the approach developed nations have adopted has caused collateral damage in emerging countries: a genuine "currency tsunami", with an impact on foreign exchange rates and the creation of financial bubbles* (MANTEGA, 2012b).

O papel do dólar no sistema monetário internacional

Além do debate sobre austeridade fiscal e crescimento econômico, integrava a argumentação brasileira sobre "guerra cambial" a questão das responsabilidades sistêmicas dos países emissores de moeda-reserva, em particular dos Estados Unidos.

Desde o segundo pós-guerra, o sistema monetário internacional baseia-se na moeda doméstica da maior economia do mundo, os Estados Unidos. A partir da década de 1970, com o fim da regra de conversibilidade-ouro do dólar, a política monetária norte-americana passou a regular os ciclos de liquidez internacional sem qualquer âncora ou "camisa-de-força" exógena.

As vantagens desse sistema para o país emissor da moeda-reserva são evidentes: enquanto persistir a aceitação de sua moeda, o setor externo de sua economia não sofrerá, por definição, nenhuma "crise de liquidez" e, portanto, poderá financiar déficits recorrentes de balanço de pagamentos. O desafio, contudo, é manter a aceitação internacional de sua moeda. Mateos Y Lago et al. (2009) elencam, de forma objetiva, as condições que o país emissor de moeda-chave deve reunir para que seja considerado "estável" pelos demais países:

a. Fortalecimento da regulação financeira;

b. Manutenção das finanças públicas em trajetória sustentável;

c. Desincentivos para inflacionar dívidas (por exemplo, banco central independente);

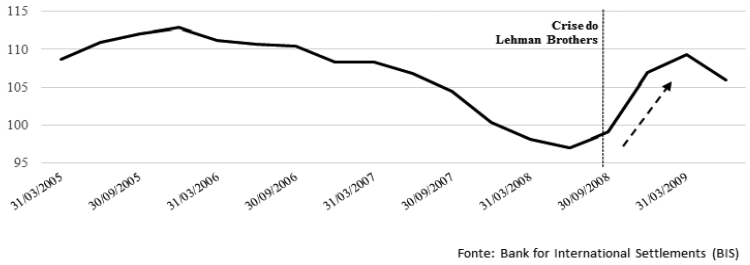
d. Emissão de instrumentos indexados a preços;

e. Adoção de arcabouços fiscais responsáveis e críveis.

Na verdade, é necessária a existência de uma alternativa ao dólar para que os Estados Unidos sejam constrangidos pelas condições acima. Na ausência de outra moeda concorrente, até mesmo a inobservância dessas condições pode não causar problemas para o país emissor. É por essa razão que a crise de 2008-2009 revelou o poder inquestionável do dólar. Em princípio, a eclosão da crise continha todos os elementos para resultar numa crise do dólar, seguindo a lista de Mateos Y Lago et al. (2009), acima mencionada: surgira consenso de que a regulação financeira norte-americana era precária; a trajetória da dívida pública explodira; e as relações entre Executivo e Congresso impediam a aprovação de uma estratégia fiscal clara.

Espantosamente, contudo, a crise de 2008-2009 resultou em fuga *para* o dólar, e não *do* dólar: a moeda norte-americana valorizou-se 15% em seis meses, revertendo tendência de três anos, ainda que a crise tivesse seu epicentro justamente nos Estados Unidos (Figura 1).

Figura 1: Dólar dos EUA: taxa de câmbio efetiva real (2010=100)



Fonte: Bank for International Settlements (BIS)

A valorização do dólar no auge da crise financeira norte-americana foi a mais clara manifestação de que os títulos do Tesouro norte-americano constituem o refúgio por excelência das finanças globais, tornando o dólar uma moeda verdadeiramente global, já descolada dos fundamentos da economia norte-americana – ao menos no curto prazo.

Por essa razão, predomina a percepção de que os Estados Unidos não apresentam disposição em cumprir com sua função de estabilizador da moeda-chave do sistema. Em estudo aprofundado sobre a cooperação monetária internacional nas últimas décadas, Foot e Walter mostram que, já em Bretton Woods, os Estados Unidos não aceitavam a intervenção externa sobre suas políticas econômicas:

> [O] governo norte-americano sempre entendeu que a supervisão internacional seria aplicada sobretudo aos outros países [...] A lei constitutiva do Federal Reserve não foi modificada como resultado de Bretton Woods, na medida em que não se aceitava ou se previa qualquer restrição multilateral sobre a política monetária norte-americana (FOOT; WALTER, 2011, p. 96)[18].

Ao estudar a derrocada, em 1971–1973, do sistema de taxa de câmbio fixas entre os países desenvolvidos, que marcara o regime de Bretton Woods, Harold James (1996) não deixa de responsabilizar o unilateralismo norte-americano:

> *When at the end of the 1960s the United States began to view the dollar in the same way as Britain had long treated the pound, as a national resource to be manipulated for the sake of national advantage, the system soon collapsed […] Many members began to see the system as not beneficial, but rather as a mechanism for forcing them to adjust and suffer from the effects of U.S. monetary expansion. This was the basis for an attack on the U.S. "hegemonic" position, or on what General De Gaulle called the "exorbitant privilege"* (JAMES, 1996, p. 591).

Para Eichengreen, o nível de atenção concedida pelo Federal Reserve (Fed) aos demais países depende do momento histórico. Até a década de 1930, e também durante a década de 1960, os fatores externos foram relevantes na tomada de decisões do Fed. A partir da década de 1970, contudo, o Fed passa a "funcionar como um banco central de uma economia fechada" (EICHENGREEN, 2013, p. 97).

A política monetária superexpansiva do Fed, após a crise de 2008, apenas acentuou essa percepção de unilateralismo norte-americano. Em

18 Nas ocasiões em que os parceiros norte-americanos questionavam esse unilateralismo, os EUA argumentavam que já arcavam com uma parte desproporcional dos custos da defesa coletiva do Ocidente (FOOT; WALTER, 2011, p. 98).

seu livro *Currency wars*, o banqueiro norte-americano James Rickards (2011) opina que as rodadas de afrouxamento monetário do Federal Reserve, iniciadas em 2009, constituem política deliberada de enfraquecimento do valor do dólar, com o objetivo de aumentar a competitividade da economia nacional.

Sob essa perspectiva, o argumento brasileiro era o de que a "guerra cambial" era o reflexo, ao menos em parte, da completa hegemonia do dólar na arquitetura monetária internacional. Liberados de suas obrigações internacionais, os Estados Unidos podiam promover sucessivas rodadas de afrouxamento monetário norte-americano, que, mesmo sem o objetivo primordial de desvalorização do dólar, terminavam por inundar os mercados dos demais países com liquidez internacional. Evidentemente, os mercados emergentes, muito menores e menos profundos que os dos países desenvolvidos, eram atingidos de maneira mais agressiva pelos fluxos de capitais.

Se o Brasil trouxe à mesa do G20 o tema da "guerra cambial", os países que enfrentaram mais diretamente os Estados Unidos, nesse tema, foram a China e a França.

Em novembro de 2010, a Presidência *Pro Tempore* do G20 foi transmitida à França. Desde seus primeiros pronunciamentos, o presidente Nicolas Sarkozy enfatizava que a reforma do sistema monetário internacional seria uma de suas prioridades. Frente ao sabido esse histórico de atritos franco-americanos quanto ao papel do dólar, certamente preocuparam os Estados Unidos as prioridades anunciadas por Sarkozy. Qual seria, afinal, o alcance desses debates? Pergunta que se fazia ainda mais alarmante em um momento de fragilidade do discurso econômico norte-americano, cuja crise financeira ainda se desdobrava de maneira grave, gerando medidas extraordinárias por parte do Federal Reserve.

Nos corredores dos Ministérios de Finanças e dos Bancos Centrais dos países do G20, ainda ecoava o pronunciamento de Zhou Xiaochuan, presidente do Banco Central chinês, divulgado em março de 2009. O texto de Zhou – poderoso e ilustrado burocrata de Pequim[19] – procurava alertar para os riscos inerentes a um sistema internacional baseado numa moeda nacional sem lastro. Embora não mencionasse o dólar norte-

19 Em 2010, a revista Forbes elegeu Zhou Xiaochuan a 11ª pessoa mais poderosa do mundo.

-americano, o pronunciamento de Zhou constituía clara provocação ao papel da moeda dos EUA. Para Zhou, a crise de 2008 havia revelado as "fraquezas inerentes" do sistema monetário internacional, cuja reforma exigiria uma "iniciativa ousada" de restabelecimento de uma moeda--reserva amplamente aceita, nos moldes da proposta de John M. Keynes em Bretton Woods. Os Direitos Especiais de Saque do FMI deveriam ser a semente dessa nova moeda supranacional.

Ao longo de 2011, contudo, o agravamento da crise europeia absorveu praticamente todas as energias do governo francês. Num momento em que até mesmo o futuro do euro parecia incerto, não teria sido razoável supor que a França conferisse prioridade a discussões de longo prazo sobre o sistema monetário internacional. A China, por sua vez, parecia preocupar--se com o valor externo do dólar no curto prazo, dado o enorme montante de reservas internacionais denominadas na moeda norte-americana em poder do governo chinês; qualquer debate mais sério sobre o papel do dólar poderia trazer enorme prejuízo de curto prazo aos cofres chineses. Esse quadro parlamentar prejudicou as ambições do G20 na matéria.

Ao final do ano, as conclusões do G20 mostraram-se decepcionantes frente às ambições francesas do início de 2011. Emergiu documento final meramente técnico, que evitava os temas mais espinhosos, e que mais formulava perguntas do que oferecia respostas (G20, 2011). Em 2012, a Presidência do G20 passou para o México, que retirou da pauta do G20 o tema da reforma do sistema monetário internacional.

Conclusão

O primeiro ano do G20 Presidencial – período compreendido entre a Cúpula de Washington, em novembro de 2008, e a Cúpula de Pittsburgh, em setembro de 2009 – foi de avanços concretos e gerou fortes expectativas em relação à importância e à eficácia do agrupamento. Ao colaborar ativamente para o estancamento e o que se acreditava ser a reversão da crise financeira internacional, por meio de uma série de iniciativas, o G20 parecia abrir um novo capítulo na história da cooperação econômica, do qual as grandes economias em desenvolvimento, como o Brasil, eram parte integrante.

O sucesso inicial do G20 pode ser atribuído a um conjunto de fatores, entre os quais a gravidade da crise internacional, o consenso dos governos contra a excessiva desregulamentação dos mercados financeiros privados ou ainda o ativismo do primeiro-ministro Gordon Brown no exercício da Presidência *Pro Tempore* do agrupamento.

A Cúpula de Pittsburgh foi o ponto máximo do sucesso do G20. Além de designar o agrupamento como o "principal foro de cooperação econômica internacional", o encontro lançou mecanismo permanente e concreto de intercâmbio de informações e harmonização de políticas entre seus Membros: o *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*. O objetivo do exercício era oferecer um espaço objetivo de cooperação macroeconômica entre as principais economias do mundo.

Há consenso na literatura de que o *Framework* nasceu como tentativa dos Estados Unidos de pressionar a China em direção à flexibilização do renminbi e à redução de seus superávits comerciais. Os caminhos diplomáticos bilaterais encontravam seus limites e, assim, o Tesouro norte-americano aproveitava a oportunidade de utilizar mecanismos plurilaterais ou multilaterais para essa finalidade. O G20 – e, mais especificamente, o *Framework* – era um instrumento interessante para essa estratégia.

O tema da "guerra cambial" representou um ponto de inflexão na participação brasileira no *Framework*. Para o Brasil, a "guerra cambial" não era apenas o fenômeno da manipulação da taxa de câmbio com interesses comerciais; era também a consequência da falta de dinamismo dos mercados internos e das políticas monetárias superexpansionistas dos países emissores de moeda-reserva. Portanto, ao colocar o tema da "guerra cambial" na agenda do G20, o Brasil buscava tratar de duas questões correlatas: o debate entre austeridade fiscal e crescimento; e o papel do dólar no sistema monetário internacional.

Embora essas questões tenham sido efetivamente discutidas no G20 entre 2010 e 2011, a percepção brasileira era a de que os resultados foram insuficientes. Por um lado, a União Europeia, liderada pela Alemanha, resistiu fortemente às propostas de utilização de espaço fiscal, em que pese a desaceleração da economia global. Por outro lado, ainda que a Presidência francesa do G20 tenha promovido o debate sobre o sistema monetário internacional, dele não resultou, no final das contas, mais do que recomendações genéricas sobre a mensuração da liquidez internacional ou

a ampliação da cesta de moedas dos Direitos Especiais de Saque do FMI. Em particular, o G20 não respondeu a um dos mais importantes desafios do sistema monetário internacional: como lograr a estabilidade global, se a política monetária dos Estados Unidos – que determina a liquidez internacional – é orientada apenas por fatores domésticos?

Os sinais tornaram-se claros para a diplomacia financeira brasileira: havia limites estreitos ao "espírito cooperativo" no G20. As maiores economias do mundo não aceitavam mudanças em sua política econômica (Alemanha e China) e estavam até mesmo dispostas a bloquear os debates sobre temas que desafiavam sua supremacia (Estados Unidos).

A partir de 2011, portanto, a fase da esperança com relação à cooperação macroeconômica mais profunda começa a dar sinais de esgotamento, e o Brasil volta a trabalhar com um cenário de desalinhamentos cambiais e de crises financeiras no horizonte, ainda que distante. A diplomacia brasileira passa então a privilegiar outros espaços políticos internacionais, além dos instrumentos domésticos, para prevenir e administrar crises.

Referências bibliográficas

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *BIS statistics*. Disponível em: <https://www.bis.org/statistics>. Acesso em: 2 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Telegrama no 1663 da Embaixada do Brasil em Berlim, 23/11/2011, Ostensivo.*

BRAZIL in "currency war" alert. *Financial Times*, 27 set. 2010. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/33ff9624-ca48-11df-a860-00144feab49a.html#axzz3qLktHyw6>. Acesso em: 2 nov. 2015.

CARVALHO, F. C. O G20 e a reforma do sistema financeiro: possibilidades e limitações. In: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (Org.). *As transformações no sistema financeiro internacional. Brasília: IPEA, 2012. v. 1, p. 15-30.*

CORRÊA, A. Guerra cambial ameaça economia global, diz chefe do FMI. BBC News, 7 out. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/10/101007_fmi_moedas_ac_rc.shtml>. Acesso em: 2 nov. 2015.

DREZNER, D. W. *The system worked:* how the world stopped another Great Depression. New York: Oxford University Press, 2014.

EICHENGREEN, B. J. Does the FED care about the rest of the world? *Journal of Economic Perspectives*, v. 27, n. 4, Fall 2013, p. 87-104.

FOOT, R.; WALTER, A. *China, the United States, and global order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 340 p.

FORBES. *The World's most powerful people 2010*. Disponível em: <http://www.forbes.com/lists/2011/20/powerful-people_2010.html>. Acesso em: 30 out. 2015.

G20. *Working Group on the Reform of the International Monetary System*. Final Report, 2011 (22 set.).

G20. *Declaração dos Líderes da Cúpula do G20 de Pittsburgh, 24-25 de setembro de 2009*. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-br.html>. Acesso em: 28 out. 2013.

GAGNON, J. E. *Combating widespread currency manipulation*. Peterson Institute for International Economics. Policy Brief, July 2012.

GALVÃO, M. A. O G20 e a transformação da governança internacional. *Política Externa*, v. 20, n. 3, dez./jan./fev. 2012.

HELLEINER, E. *The status quo crisis: global financial governance after the 2008 meltdown*. New York: Oxford University Press, 2014.

ILO. International Labour Organization. *Global Employment Trends 2011: the challenge of a jobs recovery*. Geneva: ILO, 2011.

JAMES, H. *International monetary cooperation since Bretton Woods*. Washington, D.C.: Oxford University Press, 1996.

KIRTON, J. J. *G20 governance for a globalized world*. Surrey: Ashgate, 2013.

LAGARDE, C. *Anchoring stability to sustain higher and better growth*. Pronunciamento na Universidade de Zurique, 7 maio 2012. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2012/050712.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

LAVIGNE, R.; SARKER, S. The G-20 Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth: macroeconomic coordination since the crisis. *Bank of Canada Review, Winter 2012-2013*.

LEOPOLDO, R. *Para Mantega, mundo enfrenta guerra comercial. Estado de S. Paulo,* 27 set. 2010. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,para-mantega-mundo-enfrenta-guerra-comercial,36759e>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MANTEGA, G. *Statement for the 25th meeting of the International Monetary and Financial Committee*. Washington, D.C., 2012a (21 abr.).

MANTEGA, G. The cost of war. *Emerging Markets,* 2012b (17 mar.). Disponível em: <http://www.emergingmarkets.org/Article/2997042/GUIDO-MANTEGA-The-cost-of-war.html>. Acesso em: 5 nov. 2015.

MANTEGA, G. Brazil Finance Minister's Statement. *Global Banking and Financial Policy Review 2011/2012*. Dublin, Research and Markets, 2011.

MANTEGA, G. *Statement for the 17th meeting of the International Monetary and Financial Committee*. Washington, D.C., 2008 (12 abr.).

MANTEGA, G. *Statement for the 15th meeting of the International Monetary and Financial Committee*. Washington, D.C., 2007 (14 abr.).

MANZI, R. H. D. O G20 na governança global após a crise econômica de 2008. *Mural Internacional*, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2015.

MATEOS Y LAGO, I.; DUTTAGUPTA, R.; GOYAL, R. The debate on the international monetary system. *IMF Staff Position Note* SPN/09/26, 11 nov. 2009.

OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. E. From the G-20 to a Global Economic Coordination Council. *Journal of Globalization and Development*, v. 2, n. 2, 2011.

PRASAD, E. S. *The dollar trap: how the U. S. dollar tightened its grip on global finance*. New York: Princeton University Press, 2014.

RICKARDS, J. *Currency wars: the making of the next global crisis*. New York: Penguin Books, 2011.

SHEEL, A. *Is the Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth still relevant?* Mimeo, 2015.

STIGLITZ, J. Reconstructing macroeconomic theory to manage economic policy. In.: LAURENT, E.; LE CACHEUX, J. (Eds.). *Fruitful economics: papers in honor of and by Jean-Paul Fitoussi*. New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 20-49.

SUBACCHI, P. Adapting to the new normal: the G20 and the advanced economies five years after Washington. In.: DERVIS, K.; DRYSDALE, P. (Eds.). *The G20 Summit at five: time for strategic leadership*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014, p. 21-43.

SUBACCHI, P. An era of currency wars? *Project Syndicate,* 1º fev. 2013. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/central–banks-independence-and-the-threat-of-competitive-devaluations-by-paola-subacchi>. Acesso em: 15 set. 2015.

US says China "manipulating" renminbi. *Financial Times*, 29 jan. 2009. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/54030466-e8a3-11dd-a4d0-0000779fd2ac.html#axzz3pmYsAtBa>. Acesso em: 27 out. 2015.

WOLF, M. Be bold, Mario, put out that fire. *Financial Times,* 25 out. 2011. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/bd60ab78-fe6e-11e0-bac4-00144feabdc0.html?siteedition=intl#axzz3u3LcPiWN>. Acesso em: 13 set. 2015.

WOLF, M. Answering the Chinese currency question. Davos Blog. *Financial Times*. 29 jan. 2009. Disponível em: <http://blogs.ft.com/davosblog/2009/01/29/answering-the-chinese-currency-question/#axzz3qNraIgJ8>. Acesso em: 2 nov. 2015.

ZAKARIA, F. *The post-American world*. New York: W. W. Norton and Company. 2008.

Política Externa e Participação Social: Trajetória e Perspectivas*

Vanessa Dolce de Faria**

Introdução

Palácio do Itamaraty, Dia do Diplomata, 1985. O então chanceler Olavo Setúbal destacava, em seu discurso, o esforço para aproximar a Chancelaria de uma "cidadania em processo de restauração" e "praticar uma diplomacia ciosa de sua origem democrática" (SETÚBAL, 1985, p. 6). Antecipava-se o espírito da Assembleia Constituinte que logo produziria a nova Constituição Federal, fonte de diretrizes, direitos e garantias que orientariam todo o processo de redemocratização do país, no qual deveriam inserir-se, naturalmente, o Itamaraty e a política externa brasileira. Esse processo foi fortemente impulsionado pela sociedade civil e capitaneado por forças organizadas no Movimento Democrático Brasileiro, nos sindicatos, nos movimentos sociais, na imprensa, e unidas na reivindicação não apenas do direto ao voto, mas também do direito à voz, do direito de participar, do latim *participare:* fazer saber, informar e tomar parte. Como recorda o ex-presidente da República, e também constituinte, Fernando Henrique Cardoso, esses anseios participativos, em torno dos quais se mobilizou a sociedade civil, ecoaram na Constituição de 1988:

> Em 1986, a sociedade civil já era uma coqueluche; em torno das pautas participativas se aglomeravam muitas forças. Fui o autor do artigo do Regimento da Constituinte que permite as emendas

* Este artigo é uma versão reduzida da homônima tese defendida no LXI Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, em 2 jun. 2016.

** É diplomata de carreira. As opiniões apresentadas no artigo não representam necessariamente as visões do governo brasileiro.

> populares. Demos voz à sociedade civil no processo constituinte. Podiam falar no plenário – lutei muito por isso. Houve muita briga, mas conseguimos. A verdade é que, quando veio a Constituinte, o terreno era muito fértil para o tema da participação social, e a Constituição refletiu isso[1].

No contexto pós-1988, o estado brasileiro passou a aproximar-se da sociedade e de seus representantes, aos quais abriria paulatinamente suas portas. A partir da década de 1990, muitos seriam os passos dados nesse sentido também pelo Itamaraty. Processos negociadores que se organizaram na ONU (as Conferências do Ciclo Social), na região (MERCOSUL), no continente (ALCA) e no sistema multilateral de comércio (a Rodada do Milênio) impulsionaram essa aproximação. Internamente, o Itamaraty foi-se adaptando aos novos tempos e temas, às novas necessidades e atores sociais. Em 1992, editou-se portaria de regulamentação do acesso aos arquivos do Ministério a pesquisadores; em 1995 criou-se o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais; em 1997, a Assessoria de Relações Federativas, transformada em 2003 em Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (LIMA, 2009; LOPES, 2011).

Aproximações: a década de 1990

No primeiro semestre de 1993, um ciclo de seminários sobre os novos rumos da política exterior brasileira e democratização, organizado pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), contou com o então chanceler Fernando Henrique Cardoso em seu lançamento. O evento, do qual participaram acadêmicos, empresários, sindicalistas e diplomatas, inaugurou modalidade de interlocução que vem sendo promovida desde então (LOPES, 2011). Entre 2006 e 2011, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) realizou anualmente as Conferências sobre Política Exterior e Política Internacional, e, a partir de 2012, as Conferências sobre Relações Exteriores, todas dedicadas especialmente ao público acadêmico. Em 2014, entre 26 de fevereiro e 2 de abril, a FUNAG ajudou o Itamaraty a organizar e promover os Diálogos sobre Política Externa, mais adiante referidos.

1 Entrevista com ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. São Paulo, jun. 2015.

O primeiro momento importante no percurso de aproximação com a sociedade civil foi gerado no início dos anos 90, em torno da preparação nacional para as Conferências do Ciclo Social da ONU. Em todas elas, realizadas entre 1992 e 1995[2], o Itamaraty coordenou a posição brasileira em interlocução com outros órgãos do governo e com a sociedade civil, por meio de Comissões Nacionais constituídas por decretos presidenciais. A partir da realização de seminários em distintas cidades, que deram origem a relatórios nacionais encaminhados pelo Brasil às Conferências, aquele momento descortinou um novo cenário sociopolítico, no qual "os governos tendem a definir suas iniciativas a partir de diversos tipos de pressões, entre as quais as da sociedade civil organizada" (ALVES, 2001, p. 277).

A partir da segunda metade da década de 1990, houve progressiva abertura ao diálogo também nos temas econômicos, cujas negociações se intensificavam. Em 1994, havia sido criada a Organização Mundial do Comércio (OMC). Naquele mesmo ano, fora assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu o Fórum Consultivo Econômico e Social, mecanismo de consulta com entidades patronais e sindicais. Ainda em 1994, a Cúpula das Américas lançou conversações para a possível criação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA.

Como reflexo das conversações em torno da ALCA, estabeleceu-se a SENALCA, modelo de diálogo com distintos setores do governo e da sociedade civil, que seria reproduzido em mecanismo análogo, a SENEUROPA, destinado às consultas sobre as negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia. O Grupo Interministerial de Comércio Internacional (GICI) também promovia interlocução com a sociedade civil, e outros grupos ministeriais temáticos intensificavam o diálogo social.

2 O referido Ciclo iniciou-se com a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Seguiram-se a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993), a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995), a Conferência Mundial sobre a Mulher (1995) e a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (1995).

A área de meio ambiente

Na área de meio ambiente, o Itamaraty trilhou sólida trajetória de diálogo com a sociedade civil a partir da Rio-92. Vinte anos após sua realização, o Brasil inovou na Rio+20, ao lançar, em conjunto com a ONU, um processo de debates com a sociedade civil, os "Diálogos sobre Desenvolvimento Sustentável", modalidade de consultas articulado primeiramente pela *internet* e posteriormente em etapa presencial, realizada dias antes da Conferência[3].

Em seguimento à Rio+20, outros processos de articulação com a sociedade civil tiveram lugar, com vistas à discussão e elaboração da posição nacional nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Seminários, em coordenação com a Presidência da República e o Centro Rio+[4], foram realizados, e instituiu-se o Grupo Interministerial sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (GTI ODS). A sociedade civil não teve assento no GTI ODS, muito embora ficasse prevista a possibilidade de que fosse convidada a participar de reuniões (MRE *et al,* 2014, art. 4º, § 2º). Por cerca de 6 meses, o GTI promoveu consultas no governo e a sociedade civil, elaborando a posição nacional em documento intitulado "Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira", que, datado de 9 de setembro de 2014, foi divulgado no sítio eletrônico do Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014). A existência desse documento, ao tornar públicas as posições negociadoras do Brasil, é reconhecida como avanço na transparência, tendo sido elogiada pela sociedade civil e pela ONU.

Na agenda de mudança do clima, discutida no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a UNFCCC (sigla em inglês), o Itamaraty coordenou intenso processo de consultas com a sociedade civil. Durante a 19a Conferência das Partes da UNFCCC (Varsóvia, novembro de 2013), pactuou-se que cada país prepararia sua "pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada" (iNDC, na sigla

3 Entrevista com Julio Glinternick Bitelli, chefe de gabinete do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, jun. 2015.

4 O Centro Rio+ foi um legado da Rio+20. Trata-se de braço do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que funciona, desde 2013, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, com a função de promover a agenda em torno do documento "O Futuro Que Queremos".

em inglês), isto é, suas expectativas de compromissos, a serem comunicadas até a realização da COP-21 em Paris, em dezembro de 2015.

Na elaboração da iNDC brasileira, a sociedade civil foi consultada em duas etapas. A primeira, virtual, foi inaugurada com a divulgação do processo (negociador e de consultas) no *blog* do Itamaraty. A segunda etapa foi a um só tempo virtual e presencial: no referido *blog*, foi divulgado documento que compilava o resultado das consultas realizadas por meio eletrônico ao longo da primeira fase, documento que foi submetido à nova rodada de consultas; já as reuniões presenciais foram realizadas no Itamaraty e transmitidas pelo canal *Youtube* do Ministério. O documento "Relatório final" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015d*)* sintetizou o diálogo com a sociedade civil e ajudou a subsidiar a elaboração da iNDC brasileira, finalmente divulgada pela presidente Dilma Rousseff na Cúpula de Chefes de Estado do Desenvolvimento Sustentável 2015, em 28 de setembro de 2015, em Nova York.

Experiências recentes

Em 2014, o Itamaraty promoveu seminário que se estendeu por semanas, promovendo debates com distintos setores da sociedade. Foram os Diálogos sobre Política Externa, que também ajudaram a informar a elaboração do Livro Branco de Política Externa Brasileira, cuja divulgação é cobrada pela sociedade civil. Organizados em 14 painéis temáticos, os Diálogos contaram com a participação de representantes do Poder Executivo, do Congresso Nacional, do Poder Judiciário, do empresariado, da academia, da imprensa, dos sindicatos e de ONGs[5] Da experiência dos Diálogos é possível extrair conclusões sobre os limites e as possibilidades de consultas realizadas presencialmente em reuniões mais ampliadas. Estas, se por um lado permitem representatividade plural, por outro se revelam menos propícias ao efetivo aprofundamento do debate de ideias.

Na experiência com comunidades brasileiras no exterior, a participação social alcançou patamar mais avançado de institucionalização. Regras de funcionamento permanente foram formalizadas em decretos presidenciais e portarias ministeriais; criaram-se um Conselho (Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE) e um modelo de

5 Entrevista realizada com o chefe da Secretaria de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores, Mauricio Carvalho Lyrio. Brasília, maio 2015.

Conferências (Conferências Brasileiros no Mundo – CBM), subsidiados com recursos públicos (BRASIL, 2010; 2013). Em 2012, promoveram-se alterações nos instrumentos legais que criaram o Conselho e as Conferências, à luz de necessidades que a prática de funcionamento evidenciou[6]. A respeito dessas alterações realizadas, disse o então subsecretário-geral da Comunidades Brasileiras no Exterior, embaixador Eduardo Gradilone: "A experiência de erros e acertos tem sido sempre e continuará a ser o nosso principal referencial para promover mudanças, como as que hoje parecem necessárias, até para que possa ser preservado o patrimônio que acumulamos" (GRADILONE NETO, 2012). Essa busca de aperfeiçoamento institucional vai ao encontro da boa prática participativa, permitindo que mecanismos formalizados estejam em permanente evolução.

As demandas gerais advindas do processo de CBM e do CRBE foram compiladas em ata, que deu origem ao "Plano de Ação 2014", contendo 189 demandas cujo encaminhamento, no governo brasileiro, é de responsabilidade da Divisão de Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR/MRE). A experiência na área consular representa exemplo concreto de institucionalização de mecanismos participativos num campo da política externa de intensa exposição pública, que têm sido aperfeiçoados à medida que progride a experiência[7].

A institucionalização também avançou no debate com a sociedade civil sobre a integração regional, a partir do estabelecimento, em 2008, do Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP). Sob coordenação do Itamaraty e da Secretaria-Geral da Presidência da República, atualmente Secretaria de Governo, esse Programa envolve reuniões periódicas, com financiamento da participação social e regras estabelecidas em decreto presidencial (BRASIL, 2008), constituindo experiência a partir da qual é possível empreender reflexão mais abrangente sobre as possibilidades e os desafios de se avançar na institucionalização de mecanismos participativos na política externa. Trata-se de canal institucionalizado que se volta ao diálogo sobre temas relativos ao MERCOSUL e que se assemelha, em

6 Entrevista realizada com a diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva. Brasília, maio 2015.

7 Decorrência direta do modelo de Conferências de Brasileiros no Mundo foi a I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (Brasília, 24 a 26 de junho de 2015), organizada para tratar de todo um campo de problemas que afetam as brasileiras no exterior.

alguma medida, a um Conselho de Política Pública de caráter consultivo. O entendimento de que o PMSP guarda semelhança com um Conselho chegou mesmo a ser assinalado pelo governo, tanto em artigo publicado na imprensa pelos ministros Celso Amorim e Luiz Dulci (AMORIM; DULCI, 2008) quanto em livro organizado por três ministérios (SG/PR; MRE; MDS, 2010)[8].

Em sete anos de funcionamento contínuo, o PMSP não representou constrangimentos ao Itamaraty e à política externa, mas, antes, a possibilidade de aproximação em relação a distintos segmentos da sociedade civil e a oportunidade de prestar-lhes esclarecimentos[9] (SALGADO, 2015). O mecanismo contribuiu para a superação de desconfianças, e as posições discutidas em seu âmbito ganharam consistência e legitimidade[10] (SIMÕES, 2015).

Rumo à institucionalização

Frequentes, as formas por meio das quais o Itamaraty consulta a sociedade civil têm observado distintos modelos, entre os quais aqueles aqui destacados. Com os avanços e recuos próprios de processos institucionais, é possível afirmar que a instituição vem progredindo rumo a uma maior permeabilidade ao conjunto da sociedade. Em comum nos modelos de diálogo adotados está o fato de organizarem-se de maneira não permanente, *ad hoc*. Quando cessam negociações ou iniciativas episódicas, consequentemente declina o nível de interação com a sociedade civil. Há exceções ao caráter *ad hoc,* como a experiência na área consular e aquela desenvolvida no âmbito do Programa MERCOSUL Social e Participativo, ambas há pouco referidas. A institucionalização também despontou em iniciativas como a SENALCA, formalizada por ato normativo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1997). Essa iniciativa deu origem a outros mecanismos análogos, como também já dito, mas que justamente arrefeceram diante de mudanças no quadro de negociações.

8 No mesmo sentido, de um ponto de vista acadêmico, ver, entre outros, MARTINS e SILVA (2011, p. 66 e 68).

9 Entrevista realizada com o diretor do Departamento do MERCOSUL entre 2012 e 2015, Reinaldo Salgado. Brasília, set. 2015.

10 Entrevista realizada com o subsecretário-geral de América do Sul, Central e do Caribe entre 2010 e 2015, Antonio José Ferreira Simões. Brasília, mar. 2015.

Por outro lado, embora tenha havido indiscutíveis avanços no sentido da abertura institucional, é certo que esta abertura não ocorreu de maneira uniforme. Em determinadas circunstâncias, persistem resistências, que estão associadas a diferentes variáveis. Do ponto de vista temático, tendem a concentrar-se em áreas em que há menos demanda da própria sociedade civil, como no caso dos assuntos de paz e segurança internacionais. Manifestam-se, por outro lado, especialmente diante de setores de que o Itamaraty tem-se aproximado apenas mais recentemente, como os movimentos sociais, do que com relação àqueles que tradicionalmente mantêm diálogo com o Ministério, como o empresariado. Por fim, essas resistências também podem decorrer de percepções distintas sobre a política externa e sobre a própria natureza do trabalho diplomático.

Essa situação fortalece visão do Itamaraty que lhe é prejudicial, no sentido de se estar diante de instituição "insularizada" ou "fechada". Em alguns setores da sociedade civil, persiste o sentimento de que o diálogo social seria recurso utilizado especialmente para legitimar posições, na contramão dos esforços por mais transparência, diálogo e acesso à informação – esforços esses que compõem o espírito do nosso tempo e estão, sim, presentes no próprio Itamaraty, ainda que por vezes de forma pouco sistematizada e incipiente. A disposição e abertura ao diálogo com a sociedade civil vêm sendo reiteradas por sucessivas autoridades diplomáticas, a exemplo do embaixador Eduardo dos Santos, por ocasião de sua posse como secretário-geral das Relações Exteriores, em março de 2013:

> Estas e tantas outras responsabilidades temos cumprido sem vacilações, inclusive ao buscarmos articulação permanente com a sociedade civil. Nossas portas têm permanecido abertas aos empresários, aos pesquisadores, aos representantes sindicais, às organizações não governamentais, aos intelectuais e artistas, aos formadores de opinião, e, sobretudo, temos mantido as portas abertas ao cidadão (SANTOS, 2013).

No mesmo sentido pronunciou-se o ex-chanceler Mauro Vieira, em seu discurso na abertura da 18ª Cúpula Social do MERCOSUL, em julho de 2015:

> Nossa intenção e nosso propósito é o de que nossos cidadãos criem verdadeiros vínculos de identidade com o bloco e passem a se perceber também como cidadãos do MERCOSUL. *O incentivo à participação social e o esforço para institucionalizar os mecanismos de diálogo com a sociedade civil vêm ao encontro desse objetivo* (VIEIRA, 2015, grifo nosso).

Perspectiva análoga está claramente explicitada também em uma das mais significativas interfaces do Itamaraty com o grande público, o sítio eletrônico do Ministério, na definição de diplomacia pública:

> Tradicionalmente, o conceito de "diplomacia pública" esteve associado à promoção da imagem de um país no exterior. No Brasil, a "diplomacia pública" é entendida não só nessa acepção tradicional, mas também no sentido de maior abertura do Ministério das Relações Exteriores e da política externa brasileira à sociedade civil, em um esforço de democratização e transparência das políticas públicas nacionais. Concebida como política pública, a política externa deve, por um lado, atender aos anseios da população e visar ao interesse nacional; por outro, a política externa também deve ser inclusiva, democrática e participativa. Experiências como a Comissão Nacional para a Rio+20, a Cúpula dos Povos, os Diálogos sobre Sustentabilidade, os Diálogos sobre Política Externa e a atuação do Itamaraty nas mídias digitais têm reforçado os esforços de diplomacia pública no Brasil, tanto para a prestação de contas à sociedade quanto para a recepção de comentários, sugestões e críticas que contribuem para a formulação de políticas públicas atentas à evolução dos anseios nacionais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).

Se a ideia de ser o Itamaraty "fechado" não corresponde, portanto, plenamente à realidade, seguem sendo válidas demandas pela *institucionalização da participação social,* por sua tradução em política formal e transversalmente estabelecida no âmbito da Chancelaria. Trata-se de demandas vocalizadas por distintos setores da sociedade, que se ressentem da ausência de canais permanentes e estruturados de consultas, os quais venham a transcender picos de negociação ou iniciativas episódicas. Um dos desdobramentos dessa demanda é o pleito pela criação de um mecanismo permanente de diálogo com a sociedade civil sobre política externa.

Avançar nesse sentido constituirá passo importante. A institucionalização traz regras claras, protegendo o debate entre o estado e a sociedade civil da instabilidade de práticas personalizadas. Ademais, canais permanentes e estruturados de consultas trazem o valor agregado do amadurecimento do debate em termos que apenas a duração no tempo é capaz de garantir. Ganhar-se-ia em estabilidade e em qualidade. Portas sempre abertas arejariam ainda mais o debate, com as consequências daí advindas em termos de consistência de argumentos e de legitimidade de decisões.

Mas como, precisamente, avançar na institucionalização da participação social na política externa?

Não se trata de desafio simples nem novo. Em tese de CAE defendida em 1997, o então conselheiro Ricardo Neiva Tavares já identificava demanda de setores da sociedade civil pelo estabelecimento de um "espaço permanente de diálogo estratégico com o Ministério de Relações Exteriores com vistas aos desdobramentos assumidos durante o Ciclo Social" (TAVARES, 1997, p. 163). No já mencionado ciclo de seminários realizados pelo IPRI em 1993 junto a diplomatas, empresários e sindicalistas para se examinar o caráter público da política externa, abordou-se a criação de um "mecanismo institucionalizado de interlocução continuada", que assumisse simultaneamente caráter de um grande "Conselho" para debater linhas gerais, com "câmaras temáticas" para temas específicos, e sem prejuízo de "articulações *ad hoc*" para reuniões internacionais (LOPES, 2011, p. 70). Mais recentemente, o tema ganhou visibilidade nas gestões dos ministros Antonio de Aguiar Patriota e Luiz Alberto Figueiredo Machado, com a demanda do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI) pela constituição de um Conselho Nacional de Política Exterior, também encaminhada ao chanceler Mauro Vieira (BITELLI, 2015). Em artigo publicado na Revista Política Externa, o então chanceler Antonio de Aguiar Patriota disse a respeito da demanda:

> O que é novo é o fato de tratar-se de um mecanismo permanente, estruturado, com funções consultivas e que terá comunicação de mão dupla: expor posições, esclarecer simplificações por ventura disseminadas por veículo de comunicação em massa, bem como receber insumos, ouvir a sociedade, oxigenar debates, trazer novas ideias e propostas (PATRIOTA, 2013).

É preciso refletir com propriedade sobre matéria que, de tempos em tempos e com distintas roupagens, reaparece.

Política externa como política pública

Como política pública, a política externa é caracterizada por particularidades que precisam, de entrada, ser reconhecidas e consideradas, e que devem orientar essa reflexão. Em primeiro lugar, a política externa está condicionada pela Constituição Federal, pelos princípios que regem as relações exteriores do país, e dos quais nenhum governo democraticamente eleito pode afastar-se: a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, a concessão de asilo político e a busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988, art. 4º, incs. I a X e § único).

Por outro lado, a Constituição Federal confere competência privativa ao presidente da República para manter relações com estados estrangeiros, acreditar representantes diplomáticos e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (BRASIL, 1988art. 84, incs. VII e VIII). Nessa perspectiva, a política externa também é uma política de governo, pois está subordinada às diretrizes estabelecidas pelo presidente da República, conforme síntese do ex-chanceler Celso Lafer no discurso de balanço de sua segunda gestão à frente do Itamaraty:

> No Brasil, vivemos num sistema presidencialista. Incumbe, assim, ao presidente da República fechar o sistema. O ministro das Relações Exteriores, por exemplo, é o colaborador do presidente no que diz respeito aos temas de política externa, mas a definição das diretrizes desta cabe constitucionalmente ao chefe de estado. Assim, a atuação do ministro muda dependendo de quem ocupe a presidência (LAFER, 2003, p. 12-13).

Além disso, à diferença das demais políticas públicas, a política externa é aquela que, caracteristicamente, necessita conciliar os desafios internos com os desafios externos do país, como recordou o embaixador

Sérgio França Danese em seu discurso de posse como secretário-geral: "O secretário-geral é o auxiliar direto do ministro de estado na condução de uma política pública singular, a política externa, que nos traz desafios de uma dupla dimensão, nacional e internacional" (DANESE, 2015).

Nesse contexto, não são menores os desafios de se pensar em como avançar na institucionalização de um mecanismo de diálogo permanente com a sociedade civil no campo da política externa, em que também é preciso preservar a necessidade de sigilo inerente a certos temas e negociações internacionais. De que forma, então, temas de política externa poderiam ser debatidos publicamente? Quais os critérios mais democráticos de representatividade da sociedade civil? Como poderia ser financiada a participação social? Quais os riscos e os ganhos que poderiam resultar da iniciativa? Para todas essas questões não existem respostas absolutas ou definitivas. Este artigo procura debatê-las, com vistas a fornecer elementos que colaborem para o amadurecimento de uma reflexão que se mostra, afinal, necessária e mesmo inadiável.

Mecanismo permanente de diálogo em política externa

Alguns caminhos são possíveis ao se pensar como poderia funcionar um mecanismo institucionalizado de diálogo permanente com a sociedade civil em política externa.

Há quem defenda, com relativa ambição, que se crie mecanismo com ampla participação governamental e da sociedade civil, nos moldes dos Conselhos de Políticas Públicas. Do ponto de vista aqui defendido, parece existir percurso anterior a ser percorrido, sendo recomendável a adoção de posição gradualista, que vise à implementação de modelo inicial passível de adaptação às necessidades que se forem apresentando, para posterior aprofundamento. À medida que o debate público sobre política externa adensar-se, decerto não é ilusório imaginar que se possa avançar no sentido de algum processo de Conferências, que poderia fortalecer o pleito de constituição de um Conselho Nacional de Política Externa. No presente, contudo, a intensidade da mobilização social na política externa ainda está distante daquela que se verifica nos processos que engendram, e mesmo sustentam, as Conferências e os Conselhos de Políticas Públicas, experiências participativas pelas quais o Brasil é reconhecido internacionalmente.

A criação de mecanismos permanentes de consulta à sociedade sempre encerra desafios. No campo da política externa, esses desafios são particulares, e, como já dito, devem ser examinados em sua especificidade. Não se poderia pretender que a existência de um mecanismo permanente de diálogo implicasse o desvelar imediato de cada passo dado, acabando por comprometer a consecução de fins legitimamente perseguidos. A institucionalização de um mecanismo permanente visaria a garantir, antes, a *permanência* do diálogo – característica em geral ausente nos modelos empregados no diálogo com a sociedade civil sobre política externa. Como já dito, traria também o estabelecimento de regras previsíveis, favorecendo o amadurecimento do debate.

Visão complementar a essa é manifestada por representante do Instituto Socioambiental – maior ONG ambientalista brasileira –, membro também da diretoria da Associação Brasileira de ONGs (ABONG). De seu ponto de vista, a principal vantagem da institucionalização de um mecanismo permanente de diálogo com a sociedade civil pelo Itamaraty seria fortalecer, justamente, a dimensão de política de estado da política externa:

> A melhor forma de se fortalecer uma política de estado é haver espaços institucionalizados, e não informais, com regras claras de funcionamento, para mediação e debate entre o governo e a sociedade civil na discussão de políticas públicas, que têm de refletir o interesse do governo e da sociedade. Institucionalizar o diálogo social é um passo para fortalecer políticas públicas como políticas de estado[11].

A ideia de institucionalização, central na literatura sobre espaços participativos, envolve a existência de moldura normativa. Quando institucionalizada, a interação com a sociedade civil ocorre segundo normas pactuadas, que criam previsibilidade e, com esta, horizonte de planejamento para todos os atores engajados no processo:

> Quando institucionalizada, a interação ocorre estruturada por regras formalizadas em atos normativos, tornando-se previsível ainda que não estanque. Esta previsibilidade pode ser deduzida do próprio conceito de instituições, definidas como um conjunto de regras

11 Entrevista realizada com a diretora da ABONG e coordenadora do Instituto Socioambiental, Adriana Ramos. Brasília, jul. 2015.

> formais ou informais que norteiam as ações dos indivíduos. *Estas regras dizem respeito ao que pode ser feito, por quem, quando e como* (NORTH, 1990 *apud* LIMA et al., 2014, p. 10, grifo nosso).

A decisão sobre como se daria o diálogo num mecanismo institucionalizado permanente em política externa caberia aos Poderes do estado, observadas as respectivas competências constitucionais. Dada a natureza da política externa, sobretudo como corolário do primado do Executivo que a Constituição define para sua condução, é inequívoca a competência deste Poder na construção e no aperfeiçoamento de espaços de diálogo na matéria. Assim, ao optar pela institucionalização, é responsabilidade do próprio Executivo criar as regras que pautarão esse caminho – em processo que poderia ser construído em conjunto com a sociedade civil. Tal responsabilidade pressupõe decidir em que termos é possível levar adiante essa iniciativa, por meio de regras sobre funcionamento, propósitos e limites, que poderiam ser formalizadas por portaria ministerial ou decreto presidencial – limitando-se, portanto, em seu momento de gênese, ao Poder Executivo, e estando tal mecanismo sob competência do Itamaraty.

Institucionalizar não pode significar, por sua vez, engessar – e eis aqui outro desafio no campo da participação social: cuidar para que os mecanismos sejam flexíveis e dinâmicos A flexibilidade para correção de rumos, para absorver lições que a realidade empírica traz, é condição necessária – embora não suficiente – para que os mecanismos participativos sejam efetivos, gerem resultados. As experiências institucionalizadas nas Conferências Brasileiros no Mundo e no Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior têm sido conduzidas pelo Itamaraty nessa linha, com sucessivas "correções de rumos". Como foi feito na área de assistência a comunidades brasileiras no exterior, poder-se-ia testar um caminho inicial que, se funcionar bem, seria aprofundado; do contrário, seriam feitos os ajustes necessários.

Outro ponto importante para a reflexão sobre o tema refere-se à *natureza do debate* no âmbito de um mecanismo permanente de diálogo em política externa. Quaisquer mecanismos de diálogo com a sociedade civil devem ser necessariamente *de natureza consultiva,* com vistas a colher opiniões, como tem sido em toda a trajetória de participação social na política externa. Não seria diferente num mecanismo institucionalizado de

diálogo permanente. A propósito, as comunicações enviadas ao Itamaraty pela sociedade civil com demandas sobre o tema sempre fizeram menção expressa a essa dimensão não mais do que consultiva de um possível mecanismo de diálogo permanente (PATRIOTA, 2015)[12].

É necessário refletir com propriedade, também, sobre questões relativas à representatividade da sociedade civil. Existem diversas fórmulas para se pensar a melhor solução, mas não cabe a pretensão de que alguma delas possa ser perfeita. A inexistência de uma resposta ou de um modelo que almeje a perfeição, no entanto, não deve impedir que se avance. A seguir, são discutidos possíveis critérios de representação, que buscam garantir a maior pluralidade possível de vozes num mecanismo permanente em política externa. Formas possíveis de financiamento e questões afetas à efetividade também são analisadas.

Critérios de representatividade

Num mecanismo em política externa, poderiam estar representadas grandes entidades da sociedade civil, preferivelmente de caráter nacional, com atuação, direta ou indireta, em temas ligados às relações internacionais. Na escolha dessas entidades, poderiam ser favorecidas aquelas de capilaridade nacional, como associações empresariais, sindicais, acadêmicas, redes de ONGs e de movimentos sociais. Poder-se-ia pensar num número mínimo de 15 entidades representantes da sociedade civil, divididas pelos setores que mais vêm sendo consultados pelo Itamaraty nos mecanismos de diálogo – justamente, os que acabam de ser citados: empresariado, ONGs, movimentos sociais, academia e sindicatos. Na representatividade, o desafio maior está em conciliar a pluralidade de vozes com a capacidade de reflexão propositiva, o que pode ser favorecido com base na organização e circulação, com antecedência, de agenda de reuniões.

Além de representatividade nacional, as organizações deveriam preencher outros critérios amplamente adotados na definição da representação em mecanismos participativos: a exigência de probidade e atuação há algum tempo na área temática. A decisão final sobre

12 Entrevistas realizadas com o chefe de gabinete do Ministério das Relações Exteriores, Julio Glinternick Bitelli, e com o secretário-geral das Relações Exteriores entre 2013 e 2015, Eduardo dos Santos. Brasília, jun. 2015.

representação poderia ser tomada pelo ministro de estado em consulta direta com a Presidência da República, dadas as prerrogativas constitucionais na condução da política externa.

Financiamento

Com relação a formas de financiamento, existem algumas possibilidades legais. No Itamaraty, a participação social tem sido financiada especialmente por meio da ação orçamentária "20X0 – Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil", cuja unidade executora é a CGFOME (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015a), e pela ação orçamentária "2367 – Atividades de Análise e Divulgação da Política Externa Brasileira, de Relações Internacionais e de História Diplomática do Brasil", cuja unidade executora é a FUNAG (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015b).

Entre as aludidas ações orçamentárias, a primeira constitui instrumento voltado especialmente à promoção da participação social em eventos e negociações internacionais ligados à cooperação humanitária internacional e às pautas de agricultura familiar e segurança alimentar. Já a segunda tem sido utilizada para financiar a participação de membros da sociedade civil, especialmente acadêmicos, em eventos como as Conferências Nacionais de Política Externa e Política Internacional, realizadas entre 2006 e 2011, e as Conferências sobre Relações Exteriores, a partir de 2012. Também foi essa última ação orçamentária que viabilizou a participação social nos Diálogos sobre Política Externa, em 2014[13]. Para que a FUNAG possa financiar a participação de representantes da sociedade civil, a atividade desenvolvida deve ser compatível com a finalidade e função da fundação[14], que tem, entre seus objetivos, o de "contribuir para a formação no Brasil de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional" (BRASIL, 1971, art. 10, inc. IV).

Outro caminho possível seria o financiamento utilizando ação orçamentária da Presidência da República, à maneira do que ocorre no Programa MERCOSUL Social e Participativo. A ação orçamentária

13 Idem para a I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (2015), citada em nota, acima.

14 Entrevista realizada com a coordenadora-geral de Administração, Orçamento e Finanças da FUNAG. Brasília, abr. 2015.

"2E24 – Formulação, Desenvolvimento e Capacitação para Participação Social", de responsabilidade da Presidência da República, tem por objetivo "ampliar o diálogo, a transparência e a participação social no âmbito da Administração Pública, de forma a promover maior interação entre o estado e a sociedade" (PR, 2015). Essa ação orçamentária tem financiado diversos mecanismos *ad hoc* de consultas com a sociedade civil, inclusive no Itamaraty[15].

No Plano Plurianual 2016-2019, as mencionadas ações orçamentárias foram todas mantidas. De todo modo, a criação de ação específica, no próprio orçamento do Itamaraty, não deixa de ser outra possibilidade, para o futuro. Tomada a decisão de mais alto nível pela criação de mecanismo permanente de consultas em política externa, os ministérios das Relações Exteriores e do Planejamento, Orçamento e Gestão poderiam criar uma ação orientada, especificamente, à promoção da participação social naquela instância. Esse caminho demonstraria de maneira clara apoio governamental à iniciativa, já que a previsão de recursos orçamentários correspondentes constitui indicador da centralidade dos processos participativos na gestão governamental[16] (MALTEZ, 2014).

Objeto e efetividade

Um mecanismo permanente de diálogo em política externa poderia dedicar-se aos principais temas da agenda da política exterior, buscando fornecer informações, debater e dar sentido à escuta, gerando o sentimento de que participar vale a pena. Mas como conciliar o debate público com a necessidade de sigilo inerente a muitos temas e negociações diplomáticas?

O filósofo e jurista Norberto Bobbio aprofundou-se na reflexão em torno da relação entre democracia e segredo; debate público e exclusividade da informação como recurso de poder. Para Bobbio, "um debate dedicado ao segredo na esfera pública não pode se desenvolver senão sobre a vertente

15 Cerca de trinta representantes da sociedade civil tiveram a participação financiada pela SG/PR e pelo Centro Rio+ em seminário organizado pelo Itamaraty e realizado no Instituto Rio Branco, em 14 de agosto de 2015, para tratar da implementação da "Agenda de Desenvolvimento Sustentável para o Ano de 2030", como resultado de negociações que haviam sido concluídas na ONU (entrevista realizada com o assessor internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, Fabrício Araújo Prado, entre 2013 e 2015. Brasília, nov. 2015).

16 Entrevista realizada com o secretário de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República, Gilton Saback Maltez. Brasília, dez. 2014.

da exceção, e não da regra" (BOBBIO, 2000, p. 415). Ao longo de parte de sua obra, o autor sustenta que transparência e debate público devem ser a regra numa democracia, constituindo campos nos quais é imperioso avançar[17]. Segundo Bobbio, é justamente nas relações internacionais que podem ocorrer com mais frequência exceções à regra que defende:

> A esfera mais exposta ao abuso é a esfera das relações internacionais, e é também a esfera onde é mais fácil apresentar pretextos e fazer que sejam aceitos, invocando o estado de necessidade, os interesses vitais do país, as exigências de defesa, o princípio da reciprocidade, em suma, todos os argumentos tradicionais da razão de estado que objetivam derrogações aos princípios morais e jurídicos (BOBBIO, 2000, p. 411).

O mesmo direito que garante o acesso à informação também deve proteger a segurança do estado, as "razões de estado" – e assim se chega ao paradoxo em que "a serpente morde sua própria cauda" (BOBBIO, 2000, p. 415). Na recuperação da imagem da serpente, Bobbio sinaliza uma saída para o impasse, já que o animal que representa a justiça também representa a *prudência,* virtude que inspira justamente a iurisprudentia.

Como se depreende da prática da diplomacia e indica o bom senso, embora existam temas cuja discussão aberta não é possível ou recomendada, muitos assuntos podem ser debatidos e compartilhados. Esse exercício seria central num possível mecanismo: prestação de contas e de informações. Mas não deveria se esgotar nisso: o mecanismo também seria espaço para recepcionar e discutir propostas e ideias que a sociedade civil tenha sobre a agenda de política exterior.

Recente relatório sobre o funcionamento dos mecanismo participativos no Brasil alertou sobre as dificuldades, para a administração pública federal, "de ouvir e de processar o que se ouve", tratando-se de desafio central para o aprimoramento dos atuais mecanismos de participação existentes (SG/PR, 2014, p. 82). É preciso refletir a respeito desse alerta, e estar atento a ele. A dificuldade de ouvir e processar o que se ouve gerou, inclusive, a disseminação da expressão "escuta forte" no jargão

17 "Entre as promessas não mantidas pela democracia, das quais falei em um ensaio de alguns anos atrás, a mais grave, e mais destruidora, e, ao que parece, a mais irremediável, é precisamente aquela da transparência do poder" (BOBBIO, 2000, p. 409).

da participação social, expressão esta que busca traduzir a necessidade de promoção efetiva do diálogo nos mecanismo participativos. Para a sociedade civil, "escuta forte" significa que "a escuta precisa ter valor e o debate tem de ser aprofundado; do contrário, é mero teatro"[18]. O êxito no funcionamento de mecanismos participativos depende, em grande medida, da boa execução da escuta contínua da sociedade civil pelo governo – da *função de processo* que é intrínseca à escuta atenta. Sem esse empenho decidido, *a orientar uma genuína concessão de valor às trocas de ideias com a sociedade civil,* o mecanismo não cumprirá bem seu papel.

Ganhos e desafios

Um possível mecanismo com as características aqui discutidas enfrentará desafios similares àqueles dos mecanismos participativos de caráter consultivo em geral: dar sentido à escuta, gerar o sentimento de que participar vale a pena. Para que bem funcione, deve haver empenho da sociedade civil, e por tal razão a representatividade é tema a ser especialmente cuidado. O mecanismo deve contribuir com a construção de confiança recíproca, a superação de resistências e o debate de ideias com diferentes atores sociais. Setores empresariais discutindo suas visões na presença de movimentos sociais e ONGs, e *vice-versa* – como aqui se propõe – seria salutar, na medida em que consultas simultâneas a diferentes setores permitem que todos conheçam a pluralidade de posições que a visão diplomática precisa contemplar.

Outro desafio decorre das próprias características de mecanismos com participação multissetorial – como seria o caso em política externa, no modelo aqui proposto. Num mecanismo de debate sobre política externa, com presença de distintos setores da sociedade civil, parece importante seguir linhas pré-determinadas de debate. O Itamaraty poderia sugerir as pautas das reuniões, em consultas com as organizações da sociedade civil. Em modelos com participação diversificada, é inevitável que contribuições sejam oferecidas segundo o envolvimento e a capacidade de elaboração de cada setor. Não há como evitar que, conforme o assunto, alguns interlocutores tenham mais capacidade de formulação que outros. A circulação da agenda com antecedência poderia facilitar a preparação

18 Entrevista realizada com a diretora da ABONG e coordenadora do Instituto Socioambiental, Adriana Ramos. Brasília, jul. 2015.

dos representantes da sociedade civil. Franquear-se-ia às organizações a possibilidade de enviar representantes com mais conhecimentos nos temas a serem abordados, uma vez que seriam elas, e não indivíduos, que estariam representadas.

Quanto aos possíveis ganhos, estes serão consequência da maior contribuição que a institucionalização traz: a permanência do diálogo ao longo do tempo. Ao promover de maneira contínua consultas e debates com a sociedade civil, o funcionamento sistemático de um mecanismo de diálogo permitirá que diplomatas de distintas áreas do Itamaraty tenham contato com a sociedade civil, expondo ideias e argumentos, esclarecendo e também dando visibilidade a temas que muitas vezes são importantes e não circulam pela imprensa[19]. Essa interação poderá facilitar a formação de *constituencies*, ou bases de apoio. Especialmente em momentos difíceis, o apoio gerado a partir da interação com a sociedade civil pode ser fundamental:

> Temos vivido a aceleração dos tempos da política. A sociedade quer interagir, e reivindica mais informação. Um mecanismo permanente institucionalizado no Itamaraty seria um bom canal de comunicação. O debate vai provocar novas ideias que serão aceitas ou não, mas que serão ouvidas e estarão na mesa, e isso é muito importante. O mero exercício de se engajar no debate, em si, vai gerar apoio ao Itamaraty e à política externa, especialmente nos momentos difíceis[20] (GARCIA, 2014).

Há de se considerar também que, quando a sociedade civil não sabe qual será sua próxima chance de falar para agentes governamentais, a tendência é que as intervenções sejam mais duras e contundentes. "O diálogo sempre começa difícil e depois tende a melhorar à medida que se ganha confiança", sintetizou diplomata entrevistado[21]. A garantia de encontros periódicos possivelmente suavizará essa tendência de começos difíceis, da mesma forma que enfraquecerá a percepção de que alguns setores são mais ouvidos do que outros, ou de que a interlocução com a

19 Entrevista realizada com o ex-ministro das Relações Exteriores, Antonio Aguiar Patriota, entre 2011 e 2013, por telefone, nov. 2015.

20 Entrevista realizada com o assessor especial da presidente da República, Marco Aurélio de Almeida Garcia. Brasília, nov. 2014.

21 Entrevista realizada com o chefe de gabinete, Júlio Gliternick Bitelli. Brasília, jun. 2015.

sociedade civil mantém-se sobretudo em momentos em que se necessita apoio e legitimidade para certas negociações ou posições internacionais.

O esforço do Itamaraty de abrir-se à sociedade civil, avançando em bases institucionalizadas e permanentes pode, também, fortalecer seu espaço na Esplanada, isto é, diante de outros órgãos de governo. Ao aperfeiçoar iniciativas de participação social, o Itamaraty aproxima-se de decisões mais consistentes e legítimas, conforme o cerne da argumentação aqui articulada, e, adicionalmente, eleva a qualidade de sua concertação com outras agências governamentais, fortalecendo-se como interlocutor válido no panorama geral do Executivo e do estado brasileiro como um todo. Existe demanda consistente por mais participação e informação, por parte de diversos atores sociais, que tendem a ocupar espaços onde o estado permite. A vários títulos, é estratégico para o Itamaraty posicionar-se satisfatoriamente diante dessa realidade.

Esse movimento é desejável num contexto em que outros ministérios avançam em agendas internacionais. O empresariado logrou constituir um mecanismo consultivo, institucionalizado, de diálogo sobre comércio exterior: o Conselho Consultivo do Setor Privado da Câmara de Comércio Exterior, CONEX, presidido pelo ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (CAMEX, 2005)[22]. É digno de nota que ministério dedicado a temas afetos à política externa (comércio exterior) tenha captado a demanda desse setor da sociedade civil, e respondido com a constituição de um conselho consultivo permanente, composto por vinte representantes do setor privado, com mandato de dois anos (CAMEX, 2015, art. 1o). Essa constatação faz pensar nos riscos de não se incluir a sociedade civil, de maneira sistemática e permanente, no diálogo sobre política externa. Como alerta Carlos Milani:

> Entre os riscos de ausência de transformações, o Itamaraty pode confrontar-se com o avanço da "privatização" da política externa

22 Pela Medida Provisória 726/2016, a CAMEX passou a integrar a estrutura da Presidência da República, ao passo que a Secretaria-Executiva da Câmara passou à competência do MRE (BRASIL, 2016, art. 7 o, § único; BRASIL, 2016, art. 29). Até a referida mudança, a Secretaria-Executiva da CAMEX coordenava os trabalhos do CONEX. Caberá observar se, diante da alteração legal, o MRE exercerá a coordenação do CONEX. Tal coordenação implicará ganhos e desafios: se por um lado aproximará o Itamaraty do empresariado e vice-versa, por outro poderá justamente reforçar demandas dos demais segmentos sociais (ONGs, movimentos sociais, sindicatos etc.) pela constituição de mecanismo institucionalizado de diálogo.

> (quando os interesses empresariais e privados lograrem capturar as agendas políticas da diplomacia e as submeter, sempre e exclusivamente, ao simples interesse econômico e comercial) e a irrelevância da burocracia diplomática (caso o Itamaraty não logre transformar-se diante das demandas por mais eficiência, transparência e diálogo com a sociedade em sua pluralidade) (MILANI, 2015, p. 59-60).

Considerações finais

Não se pretende que o estabelecimento de mecanismo institucionalizado e permanente de diálogo com a sociedade civil dê conta de todas as complexas questões que a participação encerra. Os caminhos da participação podem complementar-se: a constituição de um mecanismo permanente de diálogo seria um caminho a mais na interlocução com a sociedade civil, e as ideias que se discutem aqui não excluem outros caminhos a serem trilhados. Há, por exemplo, demandas difusas por participação por parte da cidadania em geral, e não apenas da sociedade civil organizada. Essas demandas podem ser acolhidas, em alguma medida, em espaços de consultas estabelecidos com ajuda da *internet,* como já vem sendo feito pelo Itamaraty. A iniciativa de edição, pelo Ministério, do "Manual de Boas Práticas de Uso das Mídias Digitais", veio reforçar essa tendência (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015c).

Ao mesmo tempo, ao se pensar hoje o tema da participação, não se pode deixar de ter em conta o questionamento dos sistemas representativos nas democracias liberais modernas. Muito se tem dito e escrito, por exemplo, sobre a crise dos partidos políticos. Não foi objetivo deste artigo tratar de questões afetas à democracia representativa como tal, ao sistema político, eleitoral e partidário no Brasil. O tema, no entanto, não pode deixar de ser mencionado, já que quando há sinais de desgaste dos canais representativos, podem intensificar-se demandas sobre mecanismos participativos, o que traz possibilidades – fortalecimento de ligação juridicamente mais estruturada da sociedade civil com o Estado – e riscos – em especial, aqueles decorrentes do descuido quanto à questão de representatividade e da efetividade.

Apenas cerca de três anos se passaram desde que as ruas convulsionaram nas Jornadas de Junho, em 2013. O alcance daquela

insatisfação, que se traduzia, entre outros aspectos, em demandas por novas formas de participação política, não foi satisfatoriamente compreendido nem pelo Estado, nem pela sociedade em geral. As respostas estatais dadas são tentativas cuja eficácia ainda não pôde ser plenamente comprovada. Não se avançou no sentido de alguma reforma política. O país atravessou recentemente um desgastante processo de *impeachment*. Esse contexto, que transcende a política externa e as competências do Itamaraty, não foi aqui esmiuçado, mas tampouco deve ser ignorado.

Em conclusão, parece seguro afirmar que avançar na institucionalização de canais permanentes e estruturados de diálogo entre o estado e a sociedade civil é um desafio ligado à trajetória da participação social ainda no contexto pós-1988, o que vale também, e com total pertinência, para a política externa. O tipo de mecanismo que aqui se propõe é, por sua vez, decorrência de trajetória estatal. O exercício de diálogo estado-sociedade civil, contudo, estará sempre em constituição.

Em depoimento para a pesquisa que fundamenta este artigo, o embaixador Eduardo dos Santos recordou-se de episódio significativo[23]. Com vistas à posse do embaixador Luiz Felipe Lampreia como secretário-geral das Relações Exteriores, o então chanceler Fernando Henrique Cardoso escrevera, de próprio punho, um discurso. Sugeriu-lhe alteração Eduardo dos Santos: "abrirei as portas do Itamaraty à sociedade" acabou por ser diplomaticamente substituído, em 1992, por "manterei o Itamaraty aberto à sociedade" (CARDOSO, 1994, p. 29). Desde então, a realidade acumulada de experiências com a sociedade civil demonstra que muitas portas foram abertas; outras, no entanto, permanecem entreabertas ou mesmo fechadas. É tempo de evoluir, sem ingenuidades, com realismo e sentido de responsabilidade, para a plena institucionalização dessa abertura.

Referências bibliográficas

ALVES, J. A. L. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências.* Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

23 Entrevista realizada com o secretário-geral das Relações Exteriores entre 2013 e 2015, Eduardo dos Santos. Brasília, jun. 2015

AMORIM, C.; DULCI, L. Novo capítulo. *O Globo*. Rio de Janeiro, 17 nov. 2008. Opinião, p. 7. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/408643/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BOBBIO, N. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Lei no 5.717, de 26 out. 1971. Autoriza a criação da Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5717.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 out. 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2015.

BRASIL. Decreto no 6.594, de 6 out. 2008. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto no 7.214, de 15 jun. 2010. Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo – CBM, cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto no 7.987, de 17 abr. 2013. Altera o Decreto no 7.214, de 15 jun. 2010, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo – CBM, e cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7987.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Medida Provisória 726, de 12 mai. 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior. *Resolução no 11, de 25 abr. 2005. Aprova, na forma do Anexo, o Regimento Interno da Camex*. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/legislacao/interna/id/455>. Acesso em: 7 nov. 2015.

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior. *Resolução nº 20, de 31 mar. 2015. Nomeia os integrantes do Conselho Consultivo do Setor Privado – CONEX e altera o art. 29 do Anexo da Resolução no 11, de 25 abr 2005*. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/legislacao/interna/id/1372>. Acesso em: 7 nov. 2015.

CARDOSO, F. H. *Política externa em tempos de mudança: a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty (5 out. 1992 a 21 mai. 1993): discursos, artigos e entrevistas.* Brasília: FUNAG, 1994.

DANESE, S. F. *Discurso do Embaixador Sérgio França Danese por ocasião da cerimônia em que tomou posse como Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores.* Brasília, 19 jan. 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7510&lang=pt-br>. Acesso em: 8 out. 2015.

GRADILONE NETO, E. *Discurso de despedida do Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, Embaixador Eduardo Gradilone Neto.* Brasília, 29 jun. 2012. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/informe-mre/informe_28.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2015.

LAFER, C. *Reflexões sobre uma gestão.* Texto revisto de exposição feita no Instituto Rio Branco, em 18 de dezembro de 2002. Versão digital, de 15 jan. 2003, cedida pelo autor.

LIMA, R. T. DE A. *A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira: as Conferências Sociais da ONU na década de 1990*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasíla: Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2009.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

MARTINS, J. R. V.; SILVA, C. A. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. *Boletim de*

Economia e Política Internacional, Brasília, nº 5, p. 65-73, jan./mar. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05_cap7.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MILANI, C. R. S. Política externa é política pública? *Insight Inteligência.* Rio de Janeiro, ano XVIII, nº 69, p. 57-75, abr./mai./jun. 2015. Disponível em: <http://insightinteligencia.com.br/pdfs/69.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Portaria de 8 maio 1997. Nomeia integrantes da Senalca. *Diário Oficial da União,* Brasília, 9 maio 1997, Seção 2, p. 3158.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira, 2014*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Espelho da ação orçamentária 20X0 – Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil. Ações Integrantes da Lei Orçamentária para 2015, 2015a.* Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/cadastro-de-acoes/2057.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Espelho da ação orçamentária 2367 – Análise e Divulgação de Política Externa Brasileira, de Relações Internacionais e de História Diplomática do Brasil. Ações Integrantes da Lei Orçamentária para 2015, 2015b. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/cadastro-de-acoes/2057.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Manual de Boas Práticas de Uso das Mídias Digitais.* Brasília: Assessoria de Imprensa do Gabinete, 2015c.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Participação da sociedade civil no processo de preparação da constribuição nacionalmente determinada do Brasil*

ao novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima – Relatório Final, 2015d. Disponível em: < https://drive.google.com/file/d/0B5FaXljqYTvPRGVSZ2d3cC1Bb1lONkh0NFItQjVrN3ZtdTNJ/view>. Acesso em: 20 set. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Pública*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=207&lang=pt-BR>. Acesso em: 20 set. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES et al. Portaria Interministerial no 116, de 19 fev. 2014. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, sua composição e atribuições. *Diário Oficial da União, Brasília, 20 fev. 2014. Seção 1, p. 34*.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1990. Citado por LIMA, P. P. F.; ALENCAR, J. L. O; RIBEIRO, U. C.; CRUXÊN, I. A.; SOUZA, C. H. L. *Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização.* Textos para discussão 1951. Brasília: IPEA, 2014.

PATRIOTA, A. DE A. Diplomacia e democratização. *Política Externa,* São Paulo, v. 22, n. 2, p. 9-16, out/nov/dez. 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Espelho da ação orçamentária 2E24 – Formulação, Desenvolvimento e Capacitação para Participação Social. Ações Integrantes da Lei Orçamentária para 2015*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/cadastro-de-acoes/2038.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2015.

*S*ANTOS, E. DOS. *Discurso proferido pelo Embaixador Eduardo dos Santos por ocasião da Cerimônia de Posse na Secretaria-Geral das Relações Exteriores*. Brasília, 1º mar. 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4704:discurso-proferido-pelo-embaixador-eduardo-dos-santos-por-ocasiao-da-cerimonia-de-posse-na-secretaria-geral-das-relacoes-exteriores&catid=203&lang=pt-br&Itemid=456>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SETÚBAL, O. *Discurso pronunciado por Sua Excelência o Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Doutor Olavo Egydio Setúbal, no Dia do Diplomata.* Brasília, 23 mai. 1985. Disponível em: <http://sites.itaucultural.org.br/olavosetubal/wp-content/uploads/2013/04/DISCURSO-DIA-DO-DIPLOMATA.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República. *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios.* Brasília, 2014.

SG/PR; MRE; MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MERCOSUL *Social e Participativo: construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania.* Brasília, maio 2010.

TAVARES, R. N. *As organizações não governamentais nas Nações Unidas: do relacionamento com o Conselho Econômico e Social às novas áreas de atuação.* Tese (XXXIV Curso de Alto Estudos). Brasília: Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 1997.

VIEIRA, M. *Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da Cúpula Social do MERCOSUL.* Brasília, 14 jul. 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10490:intervencao-do-ministro-mauro-vieira-na-cupula-social-do-mercosul-brasilia-14-de-julho-de-2015&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR>. Acesso em: 12 nov. 2015.

A Atuação Internacional do Brasil na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas LGBTI

Pedro Marcos de Castro Saldanha*

Introdução

"O meu direito é o seu direito, senão será meu privilégio". Se precisássemos resumir em uma oração o principal valor que orienta a atuação internacional do Brasil com vistas à proteção dos direitos humanos de pessoas LGBTI, talvez pudéssemos lançar mão dessa expressão, utilizada por Vera Paiva[1], representante do Conselho Federal de Psicologia no Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Consciente de que ainda somos um país com imensas desigualdades e que tem lutado incessantemente para superar séculos de consolidação de uma cultura formada a partir de conceitos discriminatórios, o Brasil, no plano internacional, também tem atuado com o objetivo de fazer avançar sempre que possível conceitos de promoção da igualdade entre todos os seres humanos e de proteção de seus direitos. A promoção e a proteção dos direitos humanos constituem um dos elementos que, juntamente com a promoção da paz e o desenvolvimento sustentável, formam o tripé sobre o qual se sustenta a política externa brasileira. Nossas posições externas e os compromissos assumidos internacionalmente reforçam o propósito de realizar os direitos humanos internamente.

---

* Pedro Saldanha é diplomata desde 1997. Atualmente, chefia a Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores. Durante sua carreira, teve a oportunidade de servir na Embaixada do Brasil em Lima, na Embaixada do Brasil em Londres, no Consulado-Geral do Brasil em Hong Kong, na Missão do Brasil junto à ONU em Genebra, na Embaixada do Brasil na Haia e na Embaixada do Brasil em Washington.

1 CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Curso sobre Direitos Humanos na ética profissional tem novo módulo. Disponível em: <http://site.cfp.org.br/curso-sobre-direitos-humanos-na-etica-profissional-tem-novo-modulo>. Acesso em: 24 nov. 2013.

O papel do direito internacional dos direitos humanos, seja no formato de *hard law* ou de *soft law* é plenamente reconhecido e valorizado pelo Brasil. Somos protagonistas em fóruns multilaterais e regionais de direitos humanos, reconhecidos como capazes de aproximar posições, muitas vezes vistas como inconciliáveis. Personagens como o Brasil tornam-se ainda mais relevantes em momentos como o atual, em que as conquistas e avanços obtidos nas grandes conferências da década de 1990 são questionados. Ao adotar o princípio do "não retrocesso" em matéria de direitos humanos, o Brasil tem participado, no passado recente, de uma espécie de "guerra de trincheira" nos fóruns multilaterais de direitos humanos, com vistas a evitar que progressos construídos ao longo de difíceis processos de negociação sejam postos a perder.

Para melhor visualizar o momento por que passam os direitos humanos nos fóruns multilaterais, pode-se fazer uma comparação com um rio. Assim como os rios seguem os seus cursos, os direitos humanos devem sempre avançar. Da mesma forma que os rios não voltam para as suas nascentes, os direitos humanos não retrocedem a padrões passados. Os rios, contudo, nunca seguem uma linha reta em direção ao mar. Dificuldades impostas pela geografia do percurso, ou mesmo pelo ser humano, impõem um traçado sinuoso aos rios, o mesmo acontecendo com os direitos humanos. O caminho até que nossas sociedades cheguem a uma situação de pleno respeito a todos os direitos humanos de todos os seres humanos, respeitando os princípios da universalidade, da interconectividade e da indivisibilidade dos direitos humanos consagrados em Viena, é longo e sinuoso.

Mas o rio dos direitos humanos segue o seu curso.

Avanço importante em seu caminho, apesar das corredeiras e do percurso sinuoso desse rio, foi dado recentemente, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas, na área dos direitos humanos de pessoas LGBTI. A partir de iniciativa do Brasil e de outros parceiros latino-americanos, foi possível aprovar a criação da figura de um perito independente sobre a violência e a discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero. Trata-se de conquista que demandou intenso trabalho diplomático, em Genebra e em diversas capitais de países-membros do CDH.

Para melhor compreender o processo que levou a esse avanço, a próxima sessão deste artigo fará um breve histórico das iniciativas levadas a cabo pelo Brasil nos últimos 13 anos na área dos direitos humanos de pessoas LGBTI.

Histórico

A preocupação com relação à discriminação, abusos e violência sofridos pela população LGBT, já existente de forma visível na sociedade brasileira desde os anos 1990, repercutiu em ações concretas do Governo Federal em meados daquela década e no início dos anos 2000. A Secretaria dos Direitos Humanos, à época vinculada ao Ministério da Justiça, assumiu a defesa dos direitos da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, desde o lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos, em 1996. Em agosto de 2001, por meio de Medida Provisória editada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, seria criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação.

No plano internacional, o primeiro movimento concreto do Brasil sobre o tema dos direitos humanos de pessoas LGBT aconteceu em Genebra, em 2003, no contexto da antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Na ocasião, o Brasil apresentou projeto de resolução intitulada "Direitos Humanos e Orientação Sexual". À época, constituiu iniciativa histórica, por tratar-se da primeira tentativa de abordar a violência e a discriminação contra pessoas LGBT em âmbito multilateral. Apesar dos esforços do Brasil, a iniciativa encontrou forte resistência, especialmente junto a países islâmicos, e não logrou angariar os apoios necessários para que prosseguisse, naquele momento, no âmbito da então Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

É importante ter presente que, em fóruns multilaterais, um aparente recuo em determinado momento pode ser estrategicamente importante para a obtenção de avanços concretos e significativos no futuro. A iniciativa brasileira, ainda que não tenha prosperado naquele momento, teve o mérito de lançar debate inédito no contexto onusiano. Ao inserir o tema nas discussões, a proposta do Brasil possibilitou a mobilização, não só de países favoráveis à temática, mas também, e principalmente, de organizações da sociedade civil, que viram na inclusão do tema na

agenda das Nações Unidas a possibilidade de dar visibilidade a um grupo historicamente vulnerável.

A mobilização promovida em Genebra teve, ainda, o efeito de espalhar para outros fóruns a ideia de que o tema necessitava ser abordado. Nesse diapasão, em 2005, em Washington, no contexto do estabelecimento, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), do Grupo de Trabalho para Elaboração do Anteprojeto da Convenção Interamericana Sobre Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, que culminaria com a aprovação da Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, foi possível retomar a temática. O Brasil assumiu a presidência do Grupo de Trabalho por três anos consecutivos e logrou incluir no texto da Convenção menção expressa à proibição da discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero. Aprovada em 5 de junho de 2013 e assinada pelo Brasil no dia seguinte, a Convenção constitui o primeiro tratado internacional a fazer referência à proibição da discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero.

No ano seguinte, o tema voltou a ser tratado em Genebra, já no primeiro ano de funcionamento do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, órgão que veio a substituir a antiga Comissão de Direitos Humanos. Durante a 3ª Sessão do Conselho, o Brasil apoiou intervenção conjunta sobre o combate à violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero. Lida pelo Representante Permanente da Noruega, a intervenção, que contou com o apoio de um total de 54 países, recordou a situação de exposição à violência e à discriminação vivenciada diariamente por pessoas LGBT e conclamou o Conselho e seus procedimentos especiais a não negligenciar essa importante questão.

Paralelamente, o Brasil também trabalhava no contexto sub-regional para fazer avançar o tema. Nesse sentido, em agosto de 2007, em Montevidéu, realizou-se o primeiro Seminário Regional sobre Diversidade Sexual e Identidade de Gênero, ocorrido no marco da IX Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL (RÀDH). O evento havia sido proposto pelo Brasil durante a V RÀDH e representou oportunidade para que o Brasil divulgasse, no âmbito sub-regional, suas iniciativas na matéria com vistas ao enfrentamento à discriminação homofóbica. As iniciativas brasileiras foram consideradas como marco

orientador do combate ao preconceito e à discriminação contra pessoas LGBT. O modelo brasileiro, portanto, passou a servir como referência no MERCOSUL para o desenvolvimento de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos de pessoas LGBT. Além disso, na ocasião, o tema foi oficialmente inserido no Grupo de Trabalho da RÀDH sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação.

Apesar dos importantes avanços obtidos em Genebra, Washington e no contexto do MERCOSUL, ainda não havia sido possível levar a questão para o contexto onusiano em Nova York. Cientes da necessidade de levar o debate para aquela seara, Brasil, Argentina e Uruguai, juntamente com organizações da sociedade civil, promoveram, em novembro de 2007, evento dedicado ao lançamento, na sede das Nações Unidas, em Nova York, dos Princípios de Yogyakarta. Os Princípios de Yogyakarta, desenvolvidos por grupo de peritos no ano anterior na cidade de Yogyakarta, na Indonésia, descrevem como o direito internacional dos direitos humanos aplica-se a pessoas LGBTI.

No mesmo mês de novembro de 2007, em Montevidéu, o Brasil participaria, no marco da X RÀDH, da primeira reunião do Subgrupo de Trabalho sobre Diversidade Sexual e Identidade de Gênero, estabelecido no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Discriminação, Racismo e Xenofobia. O Subgrupo reuniu-se em todos os encontros da RÀDH, até ser elevado à condição de Grupo de Trabalho, em 2009, e a de Comissão Permanente, em 2015.

No ano seguinte, em Washington, reafirmando o pioneirismo verificado com a inclusão do tema da orientação sexual e identidade de gênero pela primeira vez em um tratado internacional, a Assembleia Geral da OEA aprovou, de forma inédita, em sua 38ª Sessão, a resolução "Direitos Humanos e Orientação Sexual", proposta pela delegação brasileira. O documento constitui a primeira resolução temática sobre direitos de pessoas LGBTI adotada por organismo multilateral. Desde então, o Brasil reapresenta a resolução anualmente, com paulatinos avanços de conteúdo e linguagem.

Também em 2008, em Nova York, durante as comemorações do 60º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Brasil, junto com outros 66 países, apresentou no plenário da Assembleia Geral da ONU a "Declaração sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e

Identidade de Gênero". Nunca antes uma declaração sobre o tema havia angariado tamanho apoio, em todos os cinco continentes. À época, a declaração gerou grande controvérsia, levando os países da Organização da Conferência Islâmica a adotarem declaração em contraposição, que obteve o apoio de 60 países e que afirmava que na medida em que afirmavam os princípios de não discriminação e igualdade, os direitos humanos universais não deveriam incluir a tentativa de enfocar os direitos de "certas pessoas".

Voltando ao contexto mercosulino, em 2009, novo avanço é observado com a realização, em Montevidéu, no marco da XVI RÀDH, da primeira reunião do Grupo de Trabalho sobre Identidade e Diversidade Sexual.

Em 2010, o tema voltaria ao Conselho de Direitos Humanos, em Genebra. Na ocasião, o Brasil e outros 12 países copatrocinaram o "Painel de alto nível sobre o fim da violência e das sanções penais com base em orientação sexual e identidade de gênero". O evento ocorreu à margem da 15ª Sessão do Conselho e contou com a presença da então Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU, Navi Pillay. O Painel contou, ainda, com mensagens do secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, e do Prêmio Nobel da Paz Desmond Tutu. O Brasil também apoiou, durante aquela sessão do CDH, intervenção conjunta sobre o combate à violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero.

O ano de 2011 seria emblemático para o progresso da temática, tanto no contexto da ONU, quanto no da OEA. Naquele ano, nova intervenção conjunta em Genebra seria apoiada pelo Brasil. Durante a 16ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, em março, a intervenção, que além do Brasil contou com o apoio de outros 84 países, proferida pela delegação colombiana, também teve como foco o combate à violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero. A declaração, reconhecendo as dificuldades que a discussão sobre o tema ainda representa em muitos segmentos de todas sociedades, conclamou todos os países ao diálogo, com base no entendimento de que nenhum ser humano deve ser submetido ao estigma, à violência ou a abuso por qualquer motivo.

Ainda em 2011, por ocasião da sessão de junho do Conselho de Direitos Humanos, o tema observou avanço histórico, com a adoção da resolução 17/19, intitulada "Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero". O documento é a primeira referência formal de um órgão multilateral das Nações Unidas sobre o tema. O Brasil integrou

o *core group* (grupo de países que elabora e propõe o projeto de resolução). A resolução foi aprovada por 23 votos a favor, 19 votos contrários e 3 abstenções. No texto, o Conselho encomendou à Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos a realização de um estudo sobre legislações e práticas discriminatórias e atos de violência contra indivíduos com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero e sobre como o direito internacional dos direitos humanos poderia ser usado para por fim à violência e aos abusos de direitos humanos cometidos com base em orientação sexual e identidade de gênero. Decidiu, ainda, convocar novo painel sobre o tema com vistas a discutir as conclusões do estudo. Com o painel, ficava garantida a manutenção do tema na agenda do Conselho.

No contexto da OEA, a sua Comissão Interamericana de Direitos Humanos criaria, durante sua 143ª Sessão, com o decidido apoio do Brasil e de outros países, a Unidade Especializada sobre Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersex, como parte da Secretaria Executiva. A Unidade funcionou até 2014, quando foi substituída pela Relatoria sobre mesmo tema.

Em 2012, o Brasil manteve os esforços com vistas a que a questão permanecesse em evidência em Genebra. Nesse sentido, em março, o país organizou evento paralelo à 19ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos sobre direitos de pessoas LGBT. O evento contou com a participação da então vice-presidente do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), órgão colegiado de composição paritária sociedade civil-governo federal, criado pelo governo brasileiro em 2001, e que tem entre as suas competências a formulação e propositura de diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

No ano seguinte, em Brasília, realizou-se o "Seminário Regional sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero", em conjunto com o "Seminário Brasil-União Europeia de Combate à Violência Homofóbica". O evento fez parte de estratégia promovida por Brasil, África do Sul e Noruega – países do *core group* sobre direitos de pessoas LGBT no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas – de realizar

seminários regionais, como parte de esforço de mobilização em favor da adoção de nova resolução sobre o tema.

Ainda em 2013, o Brasil participaria, em Oslo, da "Conferência Internacional sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero". O relatório da Conferência foi apresentado em Genebra, durante a 23ª Sessão do CDH.

O ano de 2013 também seria marcante em virtude da adoção, conforme indicado acima, na Guatemala, durante a 43ª Assembleia Geral da OEA, da Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância. O Brasil foi um dos primeiros países a assinar o documento. Uma vez em vigor, este será o primeiro documento internacional juridicamente vinculante a expressamente condenar a discriminação baseada em orientação sexual, identidade e expressão de gênero.

Ações também ocorreram, no mesmo ano, em Nova York. Em setembro, o Brasil promoveu, juntamente com outros parceiros, a primeira Reunião Ministerial *Core Group S*obre Direitos de Pessoas LGBT. O evento ocorreu à margem da Abertura da 68ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas e foi copatrocinado por Argentina, Estados Unidos, França, Países Baixos.

Essa escalada de iniciativas e consolidação de uma maior conscientização sobre a importância do tema levaria a novas e emblemáticas iniciativas no ano de 2014, a primeira delas ocorrendo em fevereiro, em Washington, com a criação, com o apoio do Brasil, da Relatoria sobre Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersex (LGBTI) no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Em setembro do mesmo ano, e após intenso trabalho de mobilização e coordenação diplomática em Genebra e em diversas capitais, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou, durante sua 27ª Sessão, a resolução 27/32, intitulada "Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero. O Brasil mais uma vez, integrou o *core group,* juntamente com Chile, Uruguai e Colômbia. A resolução foi aprovada com 25 votos a favor, 14 votos contrários e 7 abstenções, observando-se, quando comparamos com a resolução adotada em 2011, um importante incremento no apoio para os padrões do CDH em temas controversos (de

23 para 25 votos a favor) e uma significativa redução da oposição ao tema (de 19 para 14 votos contrários).

No mesmo ano, em Nova York, o Brasil participou, na sede das Nações Unidas, da Reunião Ministerial *Ending Human Rights Violations Against LGBT People*. O evento ocorreu à margem da Abertura da 69ª Sessão da Assembleia Geral e foi copatrocinado por Argentina, União Europeia e Países Baixos. Na ocasião, o Brasil expressou apoio ao lançamento, pelas Nações Unidas, da Campanha Global contra a Homofobia *Free and Equal* que visa aumentar a conscientização acerca da violência homofóbica e transfóbica e promover o respeito às pessoas LGBT em todas as partes do mundo.

Ao final de 2014, o tema foi levado, igualmente, à UNESCO, tendo o Brasil participado do Seminário sobre o direito à educação da população LGBT – *UNESCO's work to protect the right to education of Lesbian, Gay, Bissexual and Transgender* (LGBT) *children and young people*. O evento foi realizado na sede da UNESCO, no contexto do Dia Internacional dos Direitos Humanos.

Em julho de 2015, em Brasília, por ocasião da XXVI RÀDH, foi acordada a elevação do Grupo de Trabalho sobre Identidade e Diversidade Sexual à condição de Comissão Permanente, conferindo-lhe perfil mais elevado e aprovando plano de trabalho com objetivos e metas específicos.

No mesmo ano, em Nova York, o Brasil voltou a participar do Evento de Alto Nível *Leaving no One Behind: Equality and Inclusion in the Post-2015 Development Agenda,* ocorrido na Sede das Nações Unidas, à margem da Abertura da 70ª Sessão da Assembleia Geral. Desta feita, houve importante incremento no número de copatrocinadores. Além do Brasil, o evento foi copatrocinado por Argentina, Austrália, Chile, Colômbia, Croácia, El Salvador, Estados Unidos, França, Israel, União Europeia, Reino Unido, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Montenegro e Japão. Também contou com o apoio do assistente do secretário-geral para Direitos Humanos, Ivan Sinonovic. O evento reafirmou, no mais alto nível, o compromisso com o avanço da agenda LGBT no marco das discussões sobre a Agenda Pós-2015.

E é com base em toda essa massa crítica consolidada ao longo do tempo desde a primeira iniciativa no plano internacional, em 2003, que

chegamos ao ano de 2016, quando duas novas iniciativas marcariam a evolução da temática no contexto internacional: a criação do *core group* sobre o tema no contexto da OEA e, finalmente, a adoção da resolução que cria a figura do perito independente do Conselho de Direitos Humanos sobre discriminação e violência com base em orientação sexual e identidade de gênero.

A resolução que cria o perito independente. Processo negociador e papel do Brasil

Passados dois anos desde a adoção da resolução 27/32 pelo Conselho de Direitos Humanos, e ainda que seu texto não propugnasse pela retomada do tema de forma periódica, havia um consenso entre os membros do *core group, a*gora com a adição de Argentina, México e Costa Rica, de que o momento seria apropriado para voltar a tratar da questão nas discussões formais do CDH. Em um momento em que vários temas eram colocados na berlinda no âmbito do CDH, com risco real de retrocesso em termos de direitos conquistados, eventual ausência da temática LGBT da agenda seria interpretada como vitória por aqueles que não reconhecem a vulnerabilidade específica daquele grupo.

No início de 2016, contudo, ainda não havia consenso sobre a forma de retomada da questão. Para o Brasil, somente compensaria a propositura de novo projeto de resolução em caso de certeza de que o risco de derrota seria afastado. Nesse processo de tomada de decisão, forçoso reconhecer o importante papel desempenhado pela Missão do Brasil junto à ONU em Genebra na avaliação do quadro parlamentar diante da nova configuração do Conselho, que não contaria, no ano de 2016, com países tradicionalmente impulsionadores dessa temática, como o Brasil, os Estados Unidos, Argentina, Colômbia, Noruega e Uruguai.

Confirmada a possibilidade de vitória em caso de apresentação de um novo projeto de resolução, restava avaliar se seria o caso de propor nova resolução procedimental ou se caberia inovar e dar um passo adiante no tratamento do tema no contexto onusiano.

Entre os tradicionais parceiros da iniciativa, os Estados Unidos figuraram entre os que demonstraram maior entusiasmo. Cabe sublinhar que contribuiu para o intercâmbio franco e transparente sobre a matéria

entre o Brasil e os EUA, o estabelecimento de um mecanismo regular de diálogo bilateral sobre direitos humanos globais. Nesse contexto, o Itamaraty e o Departamento de Estado contaram com espaço importante para compartilhar suas apreciações sobre as melhores estratégias para fazer avançar o tema no CDH. A possibilidade de uma nova resolução foi, portanto, discutida pelo Brasil em duas ocasiões com os parceiros norte-americanos: a primeira delas em fevereiro, por videoconferência, e a segunda presencialmente, em Washington, em abril, durante a II edição formal do diálogo bilateral.

A partir dos muitos contatos mantidos, portanto, chegou-se à conclusão de que caberia dar um passo adiante na nova resolução sobre o tema, com a criação de um procedimento especial do Conselho de Direitos Humanos. Havia, contudo, que se definir sobre qual formato adotar para o futuro procedimento.

Basicamente, o CDH conta com três possibilidades para as chamadas questões temáticas (que se contrapõem às questões de violações e abusos de direitos humanos em situações e locais específicos): grupos de trabalho, relatores especiais e peritos independentes. Apesar de não haver na resolução 5/1 do CDH uma divisão clara de competências entre as três figuras, entende-se que os grupos de trabalho e os relatores especiais desempenham de forma mais frequente funções de monitoramento, ao passo que peritos independentes são especialistas que têm sua atuação voltada para a identificação de boas práticas e promoção de iniciativas de cooperação técnica. Diante das resistências existentes em muitos países à discussão sobre questões relacionadas a direitos humanos de pessoas LGBT, considerou-se que, neste primeiro momento, a figura de um/a perito/a independente seria mais apropriada. O/A futuro/a perito/a poderia, dentro dos limites que viessem a ser estabelecidos para o seu mandato, fazer uma avaliação geral sobre a situação dos direitos humanos de pessoas LGBT no mundo. Entendeu-se, assim, que as resistências, que estão longe de serem desprezíveis em qualquer hipótese, poderiam ser ainda maiores a ponto de inviabilizar a iniciativa caso se propugnasse pelo estabelecimento de um mandato de um/a relator/a especial ou de um grupo de trabalho.

Tendo sido logrado consenso no âmbito do *core group* sobre as questões indicadas acima, ainda restava definir qual seria o mandato do/a futuro/a

perito/a independente. Considerando a massa crítica consolidada ao longo dos últimos treze anos, não houve grande controvérsia sobre o fato de que o/a futuro/a perito/a deveria debruçar-se sobre a discriminação e a violência ainda persistente com base em orientação sexual e identidade de gênero. Desde os primórdios das iniciativas relacionadas ao tema, sempre foi muito claro ao Brasil e aos demais membros do core group que não se tratava, aqui, de criar novos direitos para pessoas LGBT. Muito pelo contrário, a ideia sempre foi a de garantir-lhes os mesmos direitos que já são assegurados aos demais, tomando como base a universalidade, a interconectividade e a indivisibilidade dos direitos humanos.

O processo negociador em Genebra não foi menos complexo. A coincidente ausência do Conselho de membros do *core group* impunha dificuldade adicional, o que foi sanado com a associação da delegação mexicana ao grupo. Ademais, circulavam em Genebra rumores, confirmados posteriormente, de que países que se opunham à iniciativa poderiam apresentar uma "moção de não ação" anteriormente à consideração do projeto de resolução propriamente dito. As "moções de não ação" constituem manobras procedimentais que impedem a consideração de uma determinada matéria pelo CDH. Historicamente, o Brasil, por uma questão de princípio, se opõe a "moções de não ação" por entender que o Conselho constitui órgão cuja função primordial reside na promoção do diálogo com vistas à promoção e à proteção dos direitos humanos. As "moções de não ação" impedem que esse diálogo aconteça, o que não contribui para um melhor entendimento sobre as diversas posições dos diferentes países-membros.

Em esforço coordenado com suas respectivas capitais, os embaixadores dos membros do *core group* acreditados junto a governos de países-chave da composição do Conselho foram instruídos a realizar gestões pessoais conjuntas com vistas à sensibilização acerca dos principais pontos da iniciativa. Em linhas gerais, as gestões buscavam sublinhar os seguintes pontos:

a. um breve histórico sobre a massa crítica consolidada em torno do tema no contexto do Conselho de Direitos Humanos;

b. a persistência das contínuas violações de direitos humanos com base em orientação sexual e identidade de gênero, bem como a continuada situação de impunidade;

c. o chamado reiterado do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas a que os Estados dessem resposta concertada a esse desafio;

d. o fato de que a violência e a discriminação ocorrem em todas as partes do mundo;

e. a exemplo do ocorrido com outros grupos vulneráveis objeto de violência e discriminação (afrodescendentes, minorias religiosas, mulheres, idosos, pessoas com albinismo, pessoas com deficiência, entre outros), a violência e a discriminação com base em orientação sexual ou identidade de gênero requerem resposta específica do Conselho, por meio de um procedimento especial;

f. a indicação de um perito independente poderia representar um passo para minimizar a falta de proteção com relação àquele grupo em particular;

g. a resolução não teria por objetivo a criação de novos direitos ou o estabelecimento de privilégios em favor de pessoas LGBT, visto que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos e gozam de todos os direitos humanos e liberdades, sem qualquer distinção. A resolução visaria, tão somente, a que esses direitos venham a ser devidamente protegidos;

h. os instrumentos internacionais de direitos humanos reafirmam o direito de todas as pessoas à proteção contra a violência e a discriminação;

i. a iniciativa visaria, essencialmente, à promoção do diálogo, levando em consideração as particularidades nacionais e regionais, assim como os diversos patrimônios históricos, culturais e religiosos, mas sem negligenciar o dever dos Estados de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais;

j. o combate à discriminação e à violência, juntamente com a promoção do diálogo, constituem princípios comuns a todos os sistemas políticos e religiosos; e

k. eventual "moção de não ação" seria contrária aos princípios mesmos sobre os quais se funda o Conselho de Direitos Humanos, visto que acabaria por impedir o diálogo sobre a matéria.

Difícil afirmar neste momento, e com as informações disponíveis, o real impacto das gestões conjuntas em cada um dos países onde elas foram realizadas. O fato é que, por ocasião da consideração do projeto de resolução, a "moção de não ação", apesar de ter sido, efetivamente, apresentada pela delegação da Arábia Saudita, foi derrotada por 22 votos contrários, 15 votos favoráveis e 9 abstenções.

Vencida essa etapa, o projeto foi posto em discussão, cabendo ao Representante Permanente do México no CDH, visto tratar-se do único membro do *core group* integrante do Conselho, a defesa das posições do grupo. Novos desafios tiveram de ser enfrentados, a começar por uma série de propostas de emendas ao texto. Foram apresentadas onze emendas pela delegação do Paquistão em nome da Organização da Conferência Islâmica, à qual não se associou a delegação da Albânia. Das emendas apresentadas ao texto, quatro desvirtuariam completamente o propósito da iniciativa e mereceriam combate vigoroso pelos membros do *core group*. Tais emendas tinham por objetivo a exclusão da expressão "orientação sexual e identidade de gênero" do projeto, substituindo-a por termos genéricos sobre todas as formas de discriminação.

Durante a discussão em plenário, delegações de países refratários à iniciativa fizeram uso da palavra para "denunciar" a resolução como uma tentativa de "imposição cultural". Em contraposição, a delegação do México, em nome do *core group*, e outros países favoráveis à resolução, se manifestaram para ressaltar que a proteção contra a discriminação e a violência encontra-se consagrada em textos universais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e nas chamadas core conventions sobre promoção e proteção dos direitos humanos.

Ao final de longo debate, os propositores da iniciativa lograram manter a substância do texto, apesar de os seus opositores terem conseguido aprovar, por voto, emendas ao projeto. São as seguintes as emendas que foram incorporadas ao texto:

L. 73 Add Pp4 bis reading: "Stressing the need to maintain joint ownership of the international human rights agenda and to consider human rights issues in an objective and non-confrontational manner;"

L.74 Add Pp4 ter reading: "Undertaking to support the Human Rights Council's broad and balanced agenda, and to strengthen the mechanisms addressing issues of importance, including fighting racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, in all their forms;"

L.75 Add Pp4 Quart reading: "Reiterating the importance of respecting regional, cultural and religious value systems as well as particularities in considering human rights issues;"

L. 76 Add Pp4 Quint reading: "Underlining that fundamental importance of respecting the relevant domestic debates at the national level on matters associated with historical, cultural, social and religious sensitivities;"

L. 77 Add Pp4 Sixt reading: "Deploring the use of external pressures and coercive measures against States, particularly developing countries, including through the use and threat of use of economic sanctions and/or application of conditionality on official development assistance, with the aim of influencing the relevant domestic debates and decision making processes at the national level;"

L.78 Add Pp4 Sept reading: "Concerned by any attempt to undermine the international human rights system by seeking to impose concepts or notions pertaining to social matters, including private individual conduct, that fall outside the internationally agreed human rights legal framework, taking into account that such attempts constitute an expression of disregard for the universality of human rights;"

L.79 Add Pp4 Octi: "Underlining that this resolution should be implemented while ensuring respect for the sovereign right of each country as well as its national laws, development priorities, the various religious and ethical values and cultural backgrounds of its people and should also be in full conformity with universally recognized international human rights."

Ultrapassada a fase de consideração das emendas, a resolução foi finalmente adotada por 23 votos favoráveis, 18 votos contrários e 6 abstenções.

Cabe registrar a forte explicação de voto da África do Sul, que optou pela abstenção. Apesar de contar, em sua constituição, com referência expressa à proibição de discriminação com base em orientação sexual, a delegação sul-africana qualificou a iniciativa como pouco construtiva, afirmando favorecer enfoque gradual ao tema. Trata-se de mudança de postura daquele país, se comparamos com sua posição por ocasião da consideração da resolução 17/11 sobre o mesmo tema, levada ao CDH em 2011, quando a África do Sul integrou o *core group* do projeto.

Ainda durante os debates em plenário, é importante notar o protagonismo da delegação da Rússia, ao lado das delegações de países islâmicos, contra o projeto. Em suas intervenções, a delegação russa buscou sublinhar o entendimento de que "elementos da vida privada" e "escolhas individuais" não deveriam ser objeto de "proteção especial". Concluiu afirmando que a Rússia não colaboraria com o/a futuro/a perito/a independente.

A essência do processo está no avanço histórico que representa o estabelecimento do mandato de perito/a independente. O/A titular do mandato deverá ter o seu nome chancelado por ocasião da 33ª sessão do Conselho de Direitos Humanos. Não se descarta, contudo, que dificuldades para a sua confirmação surjam em plenário, tendo em vista a forte polarização que o tema despertou durante a negociação do projeto de resolução[2].

Conclusão

Para o Brasil, os direitos humanos são universais e devem ser respeitados em sua integralidade. Suas múltiplas dimensões – civil, política, social, econômica e cultural – são interdependentes e não podem ser desvinculadas. A própria compreensão dos problemas e obstáculos à plena realização dos direitos humanos depende dessa visão abrangente,

2 No momento da elaboração do presente artigo, ainda não havia sido concluída, em Genebra, a 33ª sessão do Conselho de Direitos Humanos.

em que a fragilidade de uma das dimensões traz efeitos negativos para as demais.

O Brasil tem renovado seu compromisso com o Sistema Internacional de Direitos Humanos, havendo ratificado os principais instrumentos internacionais sobre a matéria e estendido convite permanente a todos os relatores dos procedimentos especiais do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU).

No Conselho de Direitos Humanos e na Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil defende a não seletividade e não politização dos direitos humanos, uma vez que a seletividade e a politização acarretam acirramento de posições que pouco contribui para a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos.

Na visão do Brasil, não há país que não tenha problemas de direitos humanos, da mesma maneira que não há país que não tenha algo a contribuir para aperfeiçoar o tratamento do tema em outros países ou nos foros multilaterais. É por esse motivo que o Brasil defende no contexto das Nações Unidas o diálogo em temas de direitos humanos. A atuação brasileira visa a abrir canais de diálogo na busca de resultados concretos, com repercussão na vida das pessoas que sofrem as consequências diárias de violações. O Brasil pauta sua atuação por uma visão abrangente – não hierarquizada nem seletiva – de que todos os países têm deficiências e que podem beneficiar-se da cooperação.

O Brasil tem trabalhado para a evolução conceitual dos direitos humanos e para construir pontes. Sua credibilidade permite que mantenha posição protagônica em temas (ainda) altamente controversos, como a proteção dos direitos humanos de pessoas LGBTI.

O recente avanço obtido para a proteção dos direitos de pessoas LGBTI com a criação da figura de perito/a independente sobre a discriminação e violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero foi histórico. Esse feito, contudo, não deve desviar a nossa atenção para o fato de que desafios importantes permanecem. É importante manter o tema na agenda dos fóruns multilaterais e regionais, com vistas a promover a conscientização sobre a necessidade de medidas concretas para prevenir e combater todas as formas de violência e discriminação. Em muitos países, as pessoas LGBTI estão entre as mais marginalizadas,

sofrendo discriminação e abuso de forma desproporcional. Trata-se de situação não só deplorável em si, como também representa significativo desperdício de talento e potencial humano, inclusive econômico. Investir no combate à violência e à discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero traz grandes benefícios que atravessam toda a agenda global.

Cabe, portanto, a estados, sociedade civil, academia, setor privado e a todos os demais atores envolvidos manter o engajamento firme sobre o tema. Diferenças de perspectivas não devem permanecer como obstáculo para o combate a violações de direitos humanos. Diferenças de perspectivas são a prova de que o aprofundamento do diálogo é necessário e o/a futuro/a perito/a independente certamente terá importante papel a desempenhar nesse processo.

Egito: evolução da política externa em tempos de revolução e contrarrevolução (2011-2015)

Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves*

Resumo

A evolução política no Egito, no período 2011-2015, foi marcada por Revolução e tentativa de transição democrática seguida, em 2013, de Contrarrevolução e retorno ao autoritarismo político pré-2011. Esse período teve, como marco, a implementação, no período da Revolução, de nova estratégia de política externa que, à parte aspectos pontuais, sobreviveu à Contrarrevolução. Trata-se de estratégia baseada em maior projeção global do Egito e aproximação de potências emergentes como o agrupamento BRICS, sem melindrar parceiros tradicionais como EUA, Israel e países do Golfo Pérsico. O Brasil insere-se nessa estratégia egípcia como país bem-sucedido na consecução de modelo de desenvolvimento econômico com mitigação da pobreza, com o qual o Egito deseja estreitar laços de modo a compartilhar experiências nas áreas econômica e social.
Palavras-chave: Revolução, Contrarrevolução, democracia, autoritarismo, política externa, diversificação, parceria, desenvolvimento.

Introdução

Ao longo do período 2011-2015, o Egito passou por dois processos de transição política: do autoritarismo sob Mubarak a uma tentativa de transição democrática iniciada em fevereiro de 2011, seguida de retorno ao autoritarismo político após rompimento institucional em julho de 2013. Ambos os períodos assemelham-se, porém, pela condução de política

* Nascido em 1978, é servidor do Ministério das Relações Exteriores desde 2001; trabalhou na Embaixada do Brasil no Cairo de 2010 a 2012; atualmente, é conselheiro na Embaixada do Brasil em Buenos Aires.

externa voltada para diversificação das parcerias externas do Egito, país-chave do mundo árabe que, sob o regime de Hosni Mubarak, seguira política marcada pela ausência de visão estratégica sobre papel a ser exercido pelo Egito no mundo. A primeira seçãodeste texto trata da política externa de Mubarak e de como o país atuava no cenário externo com objetivo de instrumentalização doméstica de temas externos em nome da estabilidade do regime.

A terceira seção deste trabalho examina a política externa do governo de Mohamed Morsi, primeiro presidente democraticamente eleito da história do Egito. Coloca em evidência estratégia de aproximação do país a centros emergentes de poder internacionais, em particular às grandes economias em desenvolvimento, política que sobreviveu à destituição de Morsi em julho de 2013.

A quarta seção do texto destaca a continuação, sob Abdel Fattah El-Sisi, da política de fortalecimento das relações com outras potências globais e regionais (à parte modificações pontuais), com empenho inequívoco de um presidente cioso da percepção de sua legitimidade no cenário internacional.

A seção final do artigo discorre sobre a evolução do relacionamento do Brasil com o Egito no período tratado. Demonstra o forte interesse de diversos atores políticos egípcios no compartilhamento de experiências no campo de políticas de desenvolvimento econômico com redução da pobreza. Descreve a visita de estado do presidente Morsi ao Brasil, em maio de 2013. Trata da reação do governo brasileiro ao rompimento institucional no Egito em julho de 2013 e da reaproximação bilateral a partir de 2014.

Política externa sob Mubarak

A política externa egípcia sob Mubarak foi o campo de atuação mais marcado por seus traços de personalidade: cautela e busca de estabilidade. Correu riscos calculados somente quando havia perspectiva concreta de retornos consideráveis: o melhor exemplo desta posição foi o perdão de US$ 19,6 bilhões da dívida externa do país, em 1991, em retorno pela participação do Egito na coalizão internacional da Primeira Guerra do Golfo. Foi uma política externa personalista e tratada, pelo presidente, pelo

prisma da segurança interna. Por essa razão, a Chancelaria egípcia sofreu, sob Mubarak, perda de atribuições em relação ao aparato de Inteligência (o *Mukhabarat),* que passou a deter poder decisório sobre temas como o conflito Israel-Palestina (SHAMA, 2013; COOK, 2011, p. 205).

O interesse de Mubarak no conflito israelo-palestino devia-se, em particular, à possibilidade de instrumentalizá-lo para ganhos políticos domésticos: nenhuma outra questão tinha potencial semelhante de mobilização popular para desvio de atenção de problemas domésticos. Mubarak e a elite governamental rejeitaram normalização das relações com Israel: a narrativa oficial manteve discurso hostil ao país vizinho. Para Mubarak, era o preço a pagar pela aceitação doméstica dos acordos de Camp David firmados por Anwar Sadat (SHAMA, 2013; COOK, 2011, p. 205)[1].

Ademais, Mubarak não se melindrava com aspecto que incomodava parcela significativa dos formadores de opinião internos: a chamada "trilateralização" do relacionamento com os Estados Unidos, ou seja, que as relações com os EUA, principal parceiro extrarregional, estivessem condicionadas pela postura egípcia perante Israel. O que para alguns articulistas, porém, constituía uma humilhação, era um ativo para Mubarak: medidas de aproximação com o país vizinho serviam para neutralizar pressões americanas por abertura política interna. O principal exemplo foi a assinatura tripartite, em 2004, de acordo de estabelecimento, no Egito, de zonas de qualificação industrial (QIZs), conforme o qual produtos egípcios com 11,5% de origem israelense têm isenção tarifária no mercado americano[2].

1 Havia percepção difusa, mas significativa, na opinião pública egípcia, de que a paz com o Egito tornara Israel mais assertivo perante os palestinos e os países árabes vizinhos. Pouco após os acordos de Camp David, Israel anexou Jerusalém Oriental em 1980 e as Colinas de Golã em 1981. Sucessivas ações de Israel reforçaram, junto ao público egípcio, hostilidade latente ao país vizinho, como a invasão do Líbano em 1982, a repressão israelense à primeira Intifada em 1987 e sua segunda etapa, em 2000, os bombardeios contra o Hezbollah no Líbano em 2006, os enfrentamentos entre Israel e Hamas na Faixa de Gaza ocorridos em 2008 e 2009 e, de modo geral, a resistência israelense a interromper a construção de assentamentos em território internacionalmente reconhecido como palestino.

2 Ibidem. Houve, também, razões econômicas para a assinatura do acordo tripartite de 2004, em particular o fim, no mesmo ano, do Acordo multilateral sobre Têxteis e Vestuário (ATV) e a integração do comércio daqueles produtos às regras da OMC, o que afetaria as exportações de têxteis egípcios. A manutenção e geração de postos de trabalho no Egito em virtude do acordo QIZ foi, todavia, pouco significativa.

A busca de Mubarak por estabilidade refletia-se, também, no trato com o Irã. Relações diplomáticas haviam sido rompidas em 1979, no âmbito da Revolução Islâmica naquele país. Mubarak percebia o Irã como elemento de desestabilização interna, que apoiaria células extremistas no país, apesar da ausência de evidências concretas nesse sentido (SHAMA, 2013, p. 195-197)[3]. Para Mubarak, o alegado risco de segurança de uma aproximação com o Irã sobrepujava vantagens políticas e econômicas do restabelecimento e da normalização do relacionamento entre ambos os países.

A política externa de Mubarak é frequentemente analisada como suposto alinhamento com os Estados Unidos, às custas de uma tradicional liderança do país no mundo árabe. Não se tratava, porém, de alinhamento. A votação egípcia na Assembleia Geral das Nações Unidas pouco coincidia com a dos EUA, ao contrário da israelense[4] (SHAMA, 2013, p. 156-159). Ademais, a narrativa oficial sempre manteve viés antiamericano, não apenas pelo respaldo do governo americano a Israel, mas, também, pela percepção de que os EUA constituíam barreira ao exercício de liderança egípcia no âmbito regional.

O líder egípcio carecia, na verdade, de uma visão estratégica do papel a ser exercido pelo Egito no mundo. Mubarak nunca buscou fortalecer relacionamento político com outros polos de poder globais, como União Europeia ou países asiáticos, tendo-se distanciado mesmo de áreas de tradicional atuação, como os países da bacia do Nilo (SHAMA, 2013, p. 72-75). Somente após a Revolução de 2011, os governos de Mohamed Morsi e de Abdel Fattah El-Sisi buscaram implementar estratégia de projeção internacional do Egito.

3 Ao posicionar-se contra a invasão do Iraque em 2003, Mubarak temia que da queda de Saddam Hussein resultasse uma projeção do poder iraniano sobre o Iraque, o que fortaleceria a já existente aproximação do Irã com a Síria e, por conseguinte, com o Hezbollah no Líbano e o Hamas em Gaza (o chamado "Crescente xiita"), o que traria a alegada ameaça iraniana literalmente às portas do Egito.

4 Na primeira década subsequente a Camp David, a votação do Egito na AGNU coincidiu com a dos EUA em apenas 23% do total de votações, enquanto a de Israel coincidiu com a dos EUA em 93% dos casos.

A política externa de Mohamed Morsi

A política externa egípcia teve novo início no período pós-Mubarak a partir da ascensão de Morsi ao poder. A queda de Mubarak e a desarticulação temporária do eixo Inteligência-Presidência ampliou, momentaneamente, o poder da Chancelaria sobre rumos da política externa, o que se evidenciou durante a curta administração de Nabil El-Araby (março-julho de 2011), antes de sua eleição para secretário-geral da Liga dos Estados Árabes. Nesse curto período, a Chancelaria anunciou disposição em levar a cabo uma estratégia de projeção internacional do Egito; o primeiro passo nesse sentido, conforme declarações do chanceler, seria eventual reaproximação com o Irã (SHAMA, 2013, p. 215-216; ROLL, 2012; HINNEBUSCH, 2015, p. 150-151).

Não houve, porém, avanços concretos. O marechal Mohamed Tantawi, presidente do Conselho Supremo das Forças Armadas e chefe de estado de fato durante os 17 meses de transição de Mubarak a Morsi, partilhava a visão de Mubarak de considerar questões de política externa pelo prisma da segurança doméstica. A visão estratégica de Nabil El-Araby foi substituída pela perspectiva tradicional sob Mohamed Kamel Amr, reconduzido ao cargo por Morsi em julho de 2012. As turbulências políticas sob Tantawi e o agravamento da situação econômica limitaram o espaço de atuação da política externa (SHAMA, 2013, p. 215-216; ROLL, 2013 HINNEBUSCH, 2015, p. 150-151)[5].

Diretrizes básicas e contexto regional

Ao assumir a Presidência, Morsi salientou o que tencionava manter na política externa: os compromissos externos firmados e o princípio de não intervenção em assuntos internos de outros países. Este último era particularmente importante para apaziguar os países do Golfo, receosos de influência da Revolução no Egito. Em sua posse, Morsi foi bastante claro: "não exportaremos a Revolução" (HINNEBUSCH, p. 2015, p. 150)[6].

5 É sintomático que durante os 17 meses da transição sob Tantawi, o chefe de estado de fato do Egito tenha feito uma única viagem ao exterior: à Líbia, após deposição de Muamar Ghadafi, para defender interesses do complexo econômico militar egípcio, que tencionava participar da reconstrução do país vizinho.

6 Morsi reiterou a mensagem em sua primeira viagem ao exterior, à Arábia Saudita, após duas semanas de governo. Evitou criticar repressão a manifestações em outros membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) como o Bareine.

Morsi reproduziu estratégia de Mubarak de centralizar na Presidência, com participação limitada da Chancelaria, decisões referentes a diretrizes de política externa. Seus principais assessores nesse campo eram Essam El-Haddad e Gehad El-Haddad (pai e filho), que haviam, no período de transição, participado de delegações da Irmandade Muçulmana (IM) aos EUA e a países europeus para amenizar receios sobre visão de política externa da Irmandade. Sob Morsi, porém, o *Mukhabarat* – embora acompanhasse os mesmos temas sensíveis da agenda externa – não teve o papel político de outrora: seu novo Diretor, Mohamed Shehata, era militar de carreira sem vínculos com a IM. Não foi próximo a Morsi como Omar Suleiman, antecessor de Shehata, havia sido a Mubarak (HINNEBUSCH, 2015, p. 139; SHAMA, 2013, p. 231).

O programa de governo de Morsi propunha ênfase, nas relações exteriores, nas chamadas "áreas de afinidade" (cultural e geográfica), seguidas de relações com os EUA e relacionamento com outros países e blocos regionais. As "áreas de afinidade" diziam respeito ao entorno geográfico imediato, tanto no mundo árabe como no continente africano.

No âmbito regional, a principal iniciativa de Morsi foi a proposta, em agosto de 2012, de formação de quarteto regional com Egito, Arábia Saudita, Turquia e Irã, em nome de solução política para o conflito na Síria. A iniciativa não prosperou por falta de compromisso das partes com o fim do regime Assad (no caso do Irã) e com política de desarmamento e não intervenção (no caso da Arábia Saudita) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012d; HINNEDUSCH, 2015, p. 149-151; SHAMA, 2013, p. 233-234).

Quanto às relações com o Irã, contatos limitaram-se ao nível multilateral, simbolizados pela participação de Morsi na Cúpula do Movimento dos Não Alinhados em Teerã, em agosto de 2012, retribuída com viagem do presidente Mahmoud Ahmadinejad ao Cairo em fevereiro de 2013 por ocasião da Cúpula da Organização da Conferência Islâmica. Não houve reaproximação bilateral, menos por oposição do aparato de inteligência egípcio do que por três razões de caráter mais político que de segurança: i) receio de prejudicar relações com países do Golfo Pérsico no curto prazo; ii) oposição do Partido Nour (de orientação salafista, então interessado em conquistar parte da base de apoio eleitoral da IM) ao que percebia como intenção iraniana de difundir o Islã xiita no mundo árabe;

e iii) posição favorável do presidente egípcio à mudança de regime na Síria (HINNEDUSCH, 2015, p. 150; SHAMA, 2013, p. 233-234).

Morsi aproximou o Egito da Turquia. Nenhum mandatário saudou a eleição de Morsi tanto quanto Recep Erdogan. O presidente egípcio participou, como convidado de honra, de Congresso do partido governista AKP em Ancara em setembro de 2012, ao que o líder turco retribuiu com visita ao Cairo em novembro seguinte. Morsi firmou pacote de ajuda econômica turca de US$ 2 bilhões ao Egito (AHRAM ONLINE, 2012).

Sobre os acordos de Camp David, Morsi limitou-se a dar seguimento à política de Mubarak: paz sem aproximação. A IM detinha capilaridade social suficiente para saber que a hostilidade latente a Israel na população não a tornava favorável a rompimento dos acordos de Camp David[7]. Convinha a Morsi manter o Mukhabarat como principal interlocutor israelense no governo egípcio. Apesar da retórica favorável ao Hamas, diversos túneis de contrabando na fronteira foram bloqueados – com apoio declarado de Essam El-Haddad – após o fim da operação militar israelense "Pilar de Defesa" contra o Hamas em Gaza, iniciada em 14 de novembro de 2012 e encerrada após uma semana de conflito (HINNEBUSCH, 2015, p. 146--149; SHAMA, 2013, p. 228-229, 234).

O armistício Israel-Hamas de 2012, concluído sob os auspícios do Egito, levou Morsi ao ápice de seu prestígio externo. O governo egípcio havia solicitado reunião emergencial do CSNU, convocara reunião de chanceleres da LEA, enviara o primeiro-ministro Hisham Kandil a Gaza (em iniciativa inédita) e conduzira campanha diplomática com inclusão de países não tradicionalmente chamados a agir no cenário regional em momentos emergenciais, como Brasil e Argentina. Para os EUA, a atuação de Morsi comprovara que sabia agir com o pragmatismo necessário apesar da retórica islamita antissionista (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012e; SHAMA, 2013, p. 228).

A questão síria, relacionada à primeira iniciativa do governo Morsi no campo externo, foi, igualmente, o palco de um erro fatal, que desfez a

7 Cabe destacar que percepção negativa de Israel não se restringe, no Egito, a movimentos islamitas. Trata-se de convicção que perpassa partidos políticos (islamitas e seculares), classes sociais e orientações religiosas. Mesmo a pequena comunidade judaica, hoje reduzida a não mais de 10 indivíduos, rejeita ofertas israelenses de financiamento para manutenção de cemitérios judaicos e sinagogas no Egito.

já enfraquecida aliança tácita entre IM e Forças Armadas que sustentara a transição política desde 2011. Em 15 de junho de 2013, Morsi alienou definitivamente o estamento militar ao romper relações diplomáticas com a Síria e demonstrar apoio a apelo feito por imames sunitas para que a juventude egípcia empreendesse *jihad* contra o regime Assad[8]. A incitação era particularmente grave por despertar, no meio castrense, o chamado "fantasma do Afeganistão": a insurgência islamita doméstica que traumatizara o Egito nos anos 1990 havia sido liderada pela geração que lutara no conflito afegão nos anos 1980. O estamento militar rejeitava novo envolvimento em conflito externo que em momento subsequente evoluísse para conflagração interna liderada pelos que houvessem pego em armas no exterior (ABUL-MAGD, 2014; MARSHALL, 2015, p. 13; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2013; SHAHINE, 2013; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013h). A polarização política que já dominava o país tornou-se irreversível e selou o destino de Morsi.

Estados Unidos

As relações com os Estados Unidos foram preocupação constante de Morsi e da IM. O governo americano percebia na Irmandade a opção possível, ainda que subótima, de governança democrática no Egito no curto prazo. Já por ocasião de visita da secretária de Estado Hillary Clinton em julho de 2012 ao recém-empossado Morsi, o governo americano anunciou pacote de apoio à economia egípcia que incluía perdão de US$ 1 bilhão em dívidas, créditos de US$ 250 milhões para PMEs, respaldo para negociações do Egito com o FMI e envio de missão empresarial americana ao país (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012c). Por ocasião da Declaração Constitucional de 22 de novembro de 2012, que concedia poderes extraordinários a Morsi até a promulgação de nova Constituição, o governo americano limitou-se a manifestar interesse por um texto constitucional final que "inclua pesos e contrapesos e respeite as liberdades fundamentais e os direitos individuais" do povo egípcio (SHAMA, 2013, p. 227-228). Essam El-Haddad foi enviado a Washington

8 Khaled El-Qazzaz, assessor de Morsi para política externa, afirmou que os egípcios que lutassem contra o regime sírio não teriam o que recear ao retornar ao país (THE ECONOMIST, 2013).

para defender a posição de Morsi perante a Casa Branca e foi recebido pelo presidente Barack Obama (SHAMA, 2013).

Partidos políticos e formadores de opinião críticos à IM no Egito desenvolveram narrativa de que os EUA haviam estabelecido aliança com a Irmandade em detrimento dos interesses de longo prazo do estado egípcio, o que teve aceitação fácil numa sociedade que se habituara, ao longo de décadas, a um discurso oficial com forte viés antiamericano. Durante visita ao Cairo em março de 2013 do novo secretário de Estado, John Kerry, lideranças da oposição como Hamdeen Sabahi e Mohamed El-Baradei recusaram convite para encontro. Chegava-se a uma situação interna de polarização em que percepção de proximidade aos EUA afetava negativamente credenciais de oposicionista ao governo Morsi. Nas palavras da embaixadora americana no Cairo, Anne Patterson, ao representante especial brasileiro para o Oriente Médio, embaixador Cesario Melantonio, em março de 2013, "they [a oposição] think we have jumped into bed with the Muslim Brotherhood" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013a).

Nas semanas finais do governo Morsi, Anne Patterson reiterou, em declarações públicas, a legitimidade do mandato do presidente e manteve interlocução com Essam El-Haddad de modo a persuadir o governo a fazer concessões à oposição, que, com apoio das ruas, clamava pela destituição do mandatário. A percepção, até hoje difundida no país, de respaldo incondicional dos EUA ao governo Morsi, impossibilitou o retorno do relacionamento bilateral ao *statu quo* ante no período subsequente.

África

No continente africano, Morsi tencionava retomar as relações com países africanos, colocadas em segundo plano sob Mubarak. Foi o primeiro presidente egípcio a comparecer, em 17 anos, a uma Cúpula da União Africana, em julho de 2012. Morsi buscou aproximação com os países da Bacia do Nilo, de modo a neutralizar insatisfação com suas parcelas de utilização das águas do rio. Em maio de 2010, cinco países (Etiópia, Uganda, Quênia, Tanzânia e Ruanda) haviam firmado entendimento à revelia do Egito para ampliação de suas cotas[9]. Esse processo de reaproximação

9 Acordo de aproveitamento das águas do Nilo firmado em 1929 e renovado em 1959 alocava ao Egito 55,5 bilhões de metros cúbicos de águas do rio e 18,5 bilhões de metros cúbicos ao

estancou, todavia, na determinação do governo etíope em construir a "Barragem do Renascimento", projeto iniciado em 2011 e que, conduzido sem entendimento prévio com o Egito, poderia reduzir o fluxo de águas à jusante e prejudicar a agricultura do Vale e Delta do Nilo. Declarações de Morsi e de lideranças da IM, em junho de 2013, de que o governo poderia recorrer a "todos os meios possíveis" para evitar construção da represa, constituíram elemento de agravamento da crise política interna. Morsi não veio a realizar visita bilateral a país africano fora da Bacia do Nilo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013g).

BRICS

Se, no contexto regional, Morsi evitava mudanças de paradigma de modo a apaziguar receios de aliados tradicionais, houve modificações concretas no contexto global, em particular quanto à maior aproximação com o agrupamento BRICS. O primeiro sinal nesse sentido foi visita à China em agosto de 2012, ao que se seguiram visitas à Índia em março de 2013, à Rússia em abril e ao Brasil em maio.

As visitas bilaterais aos países do BRICS trataram, sobretudo, de temas econômicos. Todas as viagens contaram com participação de missão empresarial egípcia, chefiada por Hassan Malek, presidente da *Egyptian Business Development Association (EBDA),* associação empresarial fundada em março de 2012 que congregava corporações com vínculos com a IM. Nas viagens externas de Morsi, vendeu-se imagem do Egito como polo de exportações aos mercados árabe, africano e europeu (ROLL, 2013, p. 15-16)[10]. Nas viagens à China e à Índia, em particular, Morsi buscou atrair investidores para o projeto do Corredor do Canal de Suez, iniciativa de transformação da Zona do Canal em polo logístico e centro tecnológico[11].

Sudão. Os demais Estados da bacia hidrográfica do Nilo, como os supracitados, não haviam sido incluídos no acordo renovado em 1959 por ainda serem colônias e, ao longo das décadas subsequentes, não houve contestações significativas. Ver MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013e.

10 O Egito firmara Acordo de Associação com a União Europeia em 2001 (em vigor desde 2004) e Acordos de Livre Comércio com a Turquia em 2005 (em vigor desde 2007) e com Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, que abrange Suíça e Noruega) em 2007, em vigor desde o mesmo ano. O país acedera ao COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral, formado por 20 países) em 1994 e ao GAFTA (Grande Área Árabe de Livre Comércio, composto por 18 nações) em 1998.

11 A China já detinha Zona Franca próxima à Zona do Canal, em Ain Sukhna, sob *joint venture*

Com a China, Morsi firmou oito instrumentos bilaterais, em áreas como promoção de investimentos, comércio, agricultura, turismo, comunicações e meio ambiente. Selecionou a China como primeiro destino extrarregional para sinalizar mudança de paradigma na política externa.

Em visita à Índia, Morsi deu prioridade, na área econômica, à parceria no campo tecnológico. Salientou interesse em construir, no âmbito do projeto do Corredor do Canal de Suez, um "Vale do Silício" entre Port Said e Suez. Os seis instrumentos bilaterais firmados tratavam de troca de informações sobre criação de parques tecnológicos e *clusters* de Tecnologia da Informação, lançamento de satélite egípcio pelo programa espacial indiano e parceria em segurança cibernética e MPMEs (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013b)[12]. Em Nova Délhi, Morsi manifestou pela primeira vez seu desejo de eventual adesão do Egito ao BRICS e transformação do agrupamento em "E-BRICS" (THE HINDU, 2013).

Na visita à Rússia, Morsi concentrou-se, igualmente, em temas econômicos, embora sua visita também constituísse gesto político relevante, tendo em conta haver Mubarak realizado uma única visita ao país, em 2008, e o fato de a IM ser considerada organização terrorista na Rússia desde 2003. A viagem de Morsi deu ênfase ao interesse em tecnologia russa para construção de usina termonuclear no Egito (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013d). De modo geral, o presidente Vladimir Putin e o *establishment* russo desconfiavam do Islã político e receavam a influência de uma experiência islamita democrática sobre repúblicas russas de população muçulmana, tendo em conta a memória da insurgência no Cáucaso nos anos 1990 e 2000. Esse receio tornou a Rússia um dos países mais receptivos à situação política egípcia pós-Morsi.

Morsi deu os passos iniciais de uma nova política externa baseada em projeção do Egito aos novos polos de poder internacionais, estratégia refletida na aproximação ao BRICS e na ambição manifesta de adesão do Egito, no médio prazo, ao agrupamento. Mesmo no entorno regional,

---

do governo egípcio com a TIDA (*Tianjin Industrial and Technological Development Area*), com 38 firmas chinesas instaladas e investimentos de US$ 600 milhões em capacidade produtiva. O projeto do Corredor do Canal de Suez programa investimentos de US$ 100 bilhões em complexos logísticos, industriais e tecnológicos na Zona do Canal.

12 Diálogo com Vishvas Sapkal, diplomata da Embaixada da Índia no Cairo, 19 abr. 2015.

a nova política externa egípcia seguiu curso de ação proativo – uma vez assumidos compromissos básicos como manutenção dos acordos de Camp David – marcado por atuação decisiva e central do país no conflito Israel-Hamas, por proposta de liderança de países muçulmanos (por meio de um quarteto regional) em processo de solução política para o conflito na Síria, e pela aproximação com a União Africana. As necessidades econômicas imediatas do país, bem como o ceticismo latente em parceiros externos tradicionais em relação à IM no poder, impuseram limitações a essa estratégia. Seu ponto central, porém, baseado na ideia de retomada gradual do papel de liderança regional do Egito e de estabelecimento de novas parcerias, permaneceu e seria retomado no período pós-Morsi.

Política externa de Sisi: continuidade na mudança

A política externa de Abdel Fattah El-Sisi busca manter a diversificação de parcerias externas iniciada pelo governo Morsi. Nabil Fahmy, chanceler durante o primeiro ano pós-Morsi, já salientava, ao assumir o cargo, que o Egito "buscaria novos amigos sem substituir os antigos"[13].

A diplomacia egípcia assim atuaria uma vez superada a imediata preocupação de garantir à comunidade internacional que a destituição de Morsi resultara não de um rompimento institucional, mas do exercício da "vontade popular" e que o país daria início a nova transição democrática. O Egito não sofreu sanções significativas, à parte suspensão na União Africana e interrupção parcial da ajuda econômica militar americana, questões superadas por ocasião da eleição de Sisi à Presidência em 2014.

Contexto regional

No âmbito regional, a diplomacia egípcia pós-Morsi intensificou, em particular após a posse de Sisi na Presidência, relações com os países do Golfo Pérsico responsáveis pela ajuda econômica de US$ 10,7 bilhões recebida no momento subsequente à deposição de Morsi: Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Kwait, com ênfase no eixo Cairo-Riade.

O contexto regional resultante da Primavera Árabe, com enfraquecimento institucional de Líbia, Iêmen e Síria em virtude de conflitos internos irresolutos, proporcionou a Sisi, com respaldo saudita,

13 Diálogo com o embaixador Nabil Fahmy; Cairo, 22 abr. 2015.

oportunidade de projeção internacional do Egito – e de seu próprio regime – como bastião de força e estabilidade no Oriente Médio contra o terrorismo e o extremismo religioso[14]. No âmbito do mandato egípcio no Conselho de Segurança das Nações Unidas para o biênio 2016-17, o Egito preside o Comitê de Contraterrorismo do Conselho e busca pautar sua atuação, em particular, na defesa do combate a narrativas empregadas na incitação à violência e no recrutamento de perpetradores de atos terroristas[15].

No campo regional, o eixo Cairo-Riade tende a manter-se forte, apesar da eventual redução de apoio financeiro saudita, enquanto ambos os países perceberem ameaças regionais comuns, em particular o Irã, à luz da distensão da República Islâmica com os EUA. Em 31 de julho de 2015, duas semanas após o acordo P5+1/Irã sobre o programa nuclear iraniano, Egito e Arábia Saudita firmaram a "Declaração do Cairo", com compromisso de esforços no âmbito regional para criação de uma força militar conjunta árabe. Sisi declarou, na ocasião, serem egípcios e sauditas "protetores do mundo árabe"[16].

14 Embora a ascensão de Salman Al-Saud ao trono saudita em janeiro de 2015 tenha resultado em especulações, no Reino e no Egito, sobre eventual distensão saudita com a Irmandade em virtude de gestos de aproximação de Riade com partido político iemenita próximo à IM, no âmbito de intervenção militar saudita no país vizinho, tais acenos não devem ser interpretados, segundo lideranças egípcias da Irmandade, como mudança holística de postura do Reino perante a IM. A monarquia saudita não emitiu sinais de que poderia reverter decisão tomada em março de 2014 de declarar a Irmandade organização terrorista. À parte esta questão, a Casa de Al-Saud continua a perceber a IM como ameaça por temor da eventual influência doméstica de movimento islamista com modelo de governança baseado em processo eleitoral democrático e alternância de poder.

15 O Comitê de Contraterrorismo do Conselho de Segurança das Nações Unidas foi criado pela Resolução 1373/2001, adotada em 28 de setembro de 2001, duas semanas após os ataques terroristas de 11 de setembro em Nova York. O Comitê tem a atribuição de monitorar a implementação da referida Resolução, conforme a qual todos os estados-membros das Nações Unidas devem implementar medidas que ampliem sua capacidade institucional de combate interno e regional ao terrorismo, como, por exemplo, criminalização de quaisquer financiamento e assistência ativa ou passiva a atividades terroristas.

16 O ponto focal de Sisi na Casa Real saudita era, até o falecimento do rei Abdullah, em 23 de janeiro de 2015, o segundo nome na linha de sucessão, príncipe Moqren bin Abdul-Aziz. Em 29 de abril de 2015, o referido príncipe foi deslocado da linha de sucessão pelo rei Salman. Sisi visitou Riade em seguida para se aproximar dos novos nomes na linha de sucessão, em particular do novo segundo nome e ministro da Defesa, príncipe Mohamed bin Salman Al-Saud. Este assinou, pelo lado saudita, a "Declaração do Cairo" em 31 de julho de 2015.

Quanto ao conflito civil sírio, Sisi limita-se a defender solução política, aspecto em que diverge dos sauditas, favoráveis a mudança de regime em Damasco, política ou não. Elemento central, para o Egito, é evitar cenário, na Síria, de participação de grupos islamitas, independente de seus matizes ideológicos, em coalizão transicional de poder. O receio do governo Sisi com tal perspectiva diz respeito não a temor de favorecimento sírio a grupos extremistas no Sinai[17], mas, sim, a eventual ampliação da capacidade da IM de manter postura de rejeição ao regime egípcio.

O Egito pós-Morsi afastou-se, em momento inicial, de aliados da IM como Qatar e Turquia, refúgios de lideranças expatriadas da Irmandade. Enquanto o Qatar, membro do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e receoso das consequências de isolamento em seu entorno geográfico imediato[18], procedeu a gradual reaproximação com o Egito, a Turquia reduziu, a partir de 2014, a retórica crítica ao novo regime egípcio em nome do bom relacionamento com Riade, mas sem reaproximar-se do Cairo.

O relacionamento com Israel permaneceu conduzido pelo *Mukhabarat*. Tal fato evidenciou-se com a operação militar israelense "Borda de Proteção" sobre o Hamas em Gaza, que se estendeu de 8 de julho a 26 de agosto de 2014. As negociações para cessar-fogo, pelo lado egípcio, ficaram a cargo do então diretor de Inteligência, general Mohamed Farid El-Tohamy.

Estados Unidos

O relacionamento com os Estados Unidos não retornou, no período pós-Morsi, a uma zona de conforto para ambos os lados. No Egito, o estamento militar, a alta burocracia civil e Sisi em particular percebem os EUA como aliados da IM durante o governo Morsi. Não é impressão sem fundamento, em virtude da tolerância demonstrada pelo lado americano a Morsi por ocasião da Declaração Constitucional de novembro de 2012, por afirmações da então embaixadora americana no Cairo, Anne Patterson,

17 O principal desses grupos extremistas no Sinai, os "Defensores da Casa Sagrada" (*Ansar Bayt Al-Maqdis*), jurou fidelidade ao autointitulado "Estado islâmico" (*Daesh*) em novembro de 2014.

18 Principal momento de pressão do CCG deu-se em março de 2014, quando Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Bahrein convocaram seus embaixadores em Doha para consultas.

de defesa da legitimidade do mandato de Morsi e pela suspensão parcial da ajuda econômica militar em outubro de 2013, restabelecida após eleição de Sisi.

Ressentimento contra o governo americano foi um dos elementos que motivaram o novo regime a manter a política externa de Morsi de aproximação a outros polos de poder internacionais, à Rússia em particular. Coube ao secretário de Estado John Kerry, em três visitas ao Egito entre novembro de 2013 e setembro de 2014, pavimentar caminho para o primeiro e único encontro bilateral em nível presidencial desde 2009, em 25 de setembro de 2014, em Nova York, às margens do debate geral da 69ª AGNU, em que discutiram, sobretudo, segurança regional pós-Primavera Árabe. Sisi e Obama acordaram, na ocasião, criação de diálogo estratégico em nível de chanceleres. O encontro presidencial terminou sem convite de lado a lado para visita bilateral (WHITE HOUSE, 2014; AHRAM ONLINE, 2014a)[19].

No diálogo estratégico entre John Kerry e Sameh Shoukry realizado na capital egípcia em 2 de agosto de 2015, tornou-se patente a posição americana perante o novo regime: apoio no combate ao terrorismo com ênfase maior em Direitos Humanos de modo a evitar fortalecimento do extremismo religioso (KIRKPATRICK, 2015).

Segundo a Embaixada americana no Cairo, a diplomacia dos EUA prioriza atualmente, em seu relacionamento com o Egito, segurança regional e retomada do crescimento econômico; democratização ficará para momento subsequente, quando aquelas vertentes estiverem equacionadas[20].

Europa

A postura europeia perante o Egito no período pós-Morsi seguiu padrão tolerável para o lado egípcio: condenações a violações de direitos humanos em nível comunitário, negócios como de costume em nível bilateral. Era o equilíbrio adequado ao Egito, com mais interesse, no

19 Sinal de que Sisi visitaria Washington somente no contexto de visita bilateral foi sua recusa em participar de Cúpula EUA-África realizada na capital americana em 4 de agosto de 2014. Por ocasião do 71° Debate Geral da AGNU em setembro de 2016, Sisi manteve encontros com os candidatos presidenciais Hillary Clinton e Donald Trump; não, porém, com o presidente Barack Obama.

20 Diálogo com David Ranz, diplomata da Embaixada dos Estados Unidos no Cairo, 20 abr. 2015.

caso da Europa, em preservação que em fortalecimento de laços. Mesmo Bruxelas buscou rapidamente normalizar seu relacionamento com o Cairo, em virtude não só da expansão do *Daesh* no entorno regional egípcio, mas, também, por outra questão que ganhou intensidade a partir de 2014: controle de refugiados dos conflitos pós-Primavera Árabe, em particular dos 135 mil sírios atualmente residentes no Egito.

A normalização com Bruxelas foi rápida: ao final de julho de 2013, nas primeiras semanas pós-Morsi, a então alta representante europeia para Relações Exteriores, Catherine Ashton, chegou a manter encontro com o ex-presidente em seu local de detenção. Menos de um ano depois, em abril de 2014, já não mantinha encontros com representantes da IM ao visitar o Egito, mesmo antes da eleição de Sisi. A legitimação do novo presidente perante as lideranças de países europeus consolidou-se com as participações de alto nível na Conferência para o Desenvolvimento Econômico do Egito em março de 2015: o primeiro-ministro italiano, Matteo Renzi; o vice-chefe de governo alemão, Sigmar Gabriel; o então chanceler britânico, Philip Hammond; e a nova alta representante europeia, Federica Mogherini, com quem Sisi discutiu temas securitários regionais, não questões domésticas[21].

O presidente egípcio já fez visitas bilaterais a Madri, Roma, Paris, Londres e Berlim, importantes menos pelos instrumentos firmados (que pouco acrescentam de significativo a fluxo comercial e de investimentos que já era, antes de 2011, o mais importante para o Egito) do que pelo reconhecimento da legitimidade de Sisi como líder egípcio e bastião contra o extremismo religioso[22].

África

No que diz respeito a relações com a África, Sisi manteve estratégia de Morsi de maior participação egípcia no âmbito da União Africana e diplomacia presidencial proativa perante os países da Bacia do Nilo. Por ocasião da XXIII Cúpula da UA, em junho de 2014, a primeira após

21 Diálogo com Gabriel Munuera Vinals, diplomata da Missão da União Europeia no Cairo, 15 abr. 2015.

22 Em comparação com Sisi, Morsi não chegou a exercer uma vertente europeia em sua política externa. Realizou breves visitas a Bruxelas e Roma, em setembro de 2012, e a Berlim, em janeiro de 2013, invariavelmente encurtadas em virtude da situação política doméstica.

readmissão do Egito e com presença de Sisi, o líder egípcio anunciou a criação da Agência Egípcia de Cooperação para o Desenvolvimento, voltada para projetos em países africanos e árabes que abrangerão serviços de saúde, educação e agricultura (irrigação). Na mesma ocasião, à margem da Cúpula, Egito, Sudão e Etiópia formaram comitê tripartite para entendimento sobre a "Barragem do Renascimento" em construção na Etiópia e em virtude da qual Morsi chegara a aventar, em suas semanas finais no poder, possibilidade de reação armada egípcia. Do comitê resultou a assinatura, em março de 2015, em Khartoum, pelos líderes dos três países, de Declaração de Princípios sobre construção da barragem e aproveitamento das águas do Nilo, na qual os estados-parte se comprometem com os princípios de cooperação, sustentabilidade, uso adequado e justo das águas do Nilo e solução pacífica de controvérsias (AHRAM ONLINE, 2015a).

A reaproximação com a África do Sul após a ruptura institucional de julho de 2013 foi outro aspecto fundamental para o prestígio de Sisi no continente. O governo sul-africano criticara duramente a destituição de Morsi e apontara sua própria transição nos anos 1990 como exemplo para o Egito, ao que a Chancelaria egípcia respondeu rejeitar como exemplo o modelo de reconciliação sul-africano (ALLAFRICA, 2013). A reaproximação iniciou-se com encontro de Sisi com o presidente Jacob Zuma em Nova York em setembro de 2014 às margens do debate geral da 69ª AGNU e concluiu-se com visita oficial de Zuma ao Cairo em 2 de abril de 2015, ocasião na qual ambos os presidentes acordaram retomar trabalhos de Comissão mista em nível de chanceleres (AHRAM ONLINE, 2015b).

O principal êxito de Sisi no contexto africano, porém, foi a realização de Cúpula africana em Sharm El-Sheikh, em 10 de junho de 2015, para assinatura do Acordo Tripartite de Livre Comércio (TFTA) entre COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral, ao qual o Egito acedera em 1994), EAC (Comunidade da África Oriental) e SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), após quatro anos de negociações entre três blocos que abrangem 25 países africanos[23],

23 Os 25 países africanos membros do Acordo de Livre Comércio Tripartite (TFTA) são: África do Sul, Angola, Botsuana, Burundi, Comores, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Lesoto, Madagascar, Malaui, Maurício, Moçambique, Namíbia, Quênia, República Democrática do Congo, Ruanda, Seychelles, Suazilândia, Sudão, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

representam 57% da população continental e 58% da economia africana. A Cúpula fora planejada para criar oportunidade de projeção da imagem de Sisi como liderança internacional no momento em que completava um ano na Presidência. Enquanto Morsi, ao completar um ano no poder, defrontara-se com manifestações massivas que levaram à sua queda, Sisi celebrava como anfitrião, após o mesmo período na Presidência, a assinatura do primeiro acordo de livre comércio "do Cabo ao Cairo" (AHRAM ONLINE, 2015c).

Rússia

Embora Sisi tenha mantido política de Morsi de maior projeção extrarregional do Egito, o elemento novo mais significativo no período pós-2013 foi a aproximação com a Rússia, um "novo velho amigo", como contraponto ao afastamento de Washington após a queda de Morsi. Nos quinze meses seguintes à posse de Sisi, os mandatários visitaram-se quatro vezes, com destaque para visita de estado de Putin ao Cairo em fevereiro de 2015, seguida de visita de estado de Sisi a Moscou em agosto do mesmo ano.

Em resultados concretos, a reaproximação do Cairo com Moscou em intensidade inédita desde a Era Nasser rendeu acordo de armamentos russos no valor de US$ 2 bilhões, financiado por Riade e Abu Dhabi, com destaque para novos equipamentos de Defesa Aérea; negociações para acordo de livre comércio com a União Econômica Eurasiana[24], tentativamente sem uso de moeda intermediária (particularmente importante para o Egito em virtude do baixo montante de reservas); e entendimento para construção da primeira usina nuclear egípcia, com transferência de tecnologia da corporação nuclear russa Rosatom[25]. O comércio bilateral proporciona ao lado russo superávit anual superior a US$ 4 bilhões, essencial em momento de sanções econômicas dos países ocidentais (EL-FIQI, 2015).

A Líbia, membro do COMESA, não firmou o TFTA. Áreas específicas do TFTA ficaram pendentes de acordo, como regras de origem. Etapa seguinte do TFTA prevê negociações sobre acesso em serviços e direitos de propriedade intelectual.

24 A referida união aduaneira inclui Rússia, Armênia, Belarus, Cazaquistão e Quirguistão.

25 Acordo para construção de usina termonuclear em Dabaa, no litoral do Mar Mediterrâneo, com quatro reatores fornecidos pela Rosatom, foi firmado no Cairo em 19 de novembro de 2015, na presença de Sisi.

Elementos que refreiam maior dinamismo nas relações com Moscou são o relativo isolamento internacional da economia russa e a queda nos preços do barril de petróleo, que dificultam planos de investimento russos no Egito: área destinada a Zona Franca russa no Corredor do Canal de Suez permanece sem investimentos. Embora Moscou constitua novo eixo da política externa egípcia, não rivalizará com Washington[26].

BRICS e Ásia

No que diz respeito a relações com a China, que como a Rússia não levantara objeções ao novo regime egípcio em julho de 2013, Sisi visitou Pequim em dezembro de 2014 e novamente em agosto de 2015, ocasiões nas quais firmou instrumentos em energia, transporte e infraestrutura e sublinhou interesse egípcio, como Morsi fizera em 2012, em investimentos chineses nos projetos do Corredor do Canal de Suez (AHRAM ONLINE, 2014b; ABOUL-YAZID, 2015; WAHISH, 2015). A China retribuiu com visita de estado do presidente Xi Jinping em janeiro de 2016, ocasião em que o líder chinês convidou Sisi a participar da Cúpula do G20 em Hangzhou, em setembro. Ambos os líderes assinaram 21 instrumentos que representam projetos de investimentos chineses de US$ 17 bilhões no médio prazo, entre os quais acordo de infraestrutura para primeira fase da construção de nova capital administrativa nos arredores do Cairo (REUTERS, 2016a)[27]. Ao contrário da Rússia, a China já dispõe de Zona Franca ativa próxima ao Corredor, com estoque de investimentos de US$ 600 milhões. Objetivo egípcio nas relações com a China é reduzir uso de moeda intermediária no comércio bilateral, por se tratar do mais elevado déficit comercial egípcio (US$ 8 bilhões em 2015).

Sisi também busca atrair investimentos indianos para o Corredor do Canal de Suez. Em setembro de 2015, manteve encontro com o premier Narendra Modi em Nova York às margens do debate geral da 70ª AGNU, ao que se seguiram visitas a Nova Délhi no mês seguinte e em setembro de 2016. Em ambas as ocasiões, tratou de oportunidades de investimentos no Egito e do seguimento dos instrumentos firmados durante visita de Morsi

26 Diálogo com Svetlana Sobova, Embaixada da Federação da Rússia no Cairo, 9 abr. 2015.

27 Em setembro de 2015, o governo egípcio firmara acordo com a Corporação de Construção e Engenharia Civil da China para estudo de viabilidade econômica e financeira da construção de nova capital administrativa, a localizar-se entre o Cairo e Ain Sukhna, na costa do Mar Vermelho. Cf. NOUEIHED, 2015.

a Nova Délhi em março de 2013 (LEILA, 2015; AHRAM ONLINE, 2015d). Na mais recente visita, Sisi e Modi acordaram dobrar o comércio bilateral para US$ 8 bilhões nos próximos anos (THE HINDU, 2016).

O presidente egípcio procura voltar-se não apenas para China e Índia, mas para a Ásia como um todo: em 2015 e 2016, visitou Japão, Coreia do Sul, Indonésia e Singapura. Durante a visita de Sisi a Tóquio, o primeiro-ministro japonês Shinzo Abe afirmou que empresas japonesas planejam investir US$ 18 bilhões no Egito nos próximos anos (WAHISH, 2015; REUTERS, 2016b).

A diplomacia egípcia sob Sisi constitui, em seus pontos de orientação, continuação da política externa de Morsi: i) aproximação do Egito a polos de poder internacionais, igualmente intitulada de "ampliação das opções globais" (SAID, 2014); ii) busca de parcerias com países que possam intensificar presença econômica no Egito; iii) preservação dos laços com parceiros tradicionais extrarregionais; e iv) intensificação da diplomacia presidencial, sobretudo em nível bilateral. O combate ao terrorismo constitui elemento adicional a definir a política externa de Sisi, ao fortalecer, no curto prazo, a vertente militar na busca de parcerias externas (aspecto patente na aproximação com a Rússia) e ao possibilitar projeção do novo regime como garante da estabilidade regional.

Evolução, sob Morsi e Sisi, do relacionamento com o Brasil

Brasil e Egito são dois grandes países em desenvolvimento cujo relacionamento bilateral, ao longo do século XX, ficou aquém de seu potencial. Ao longo dos anos 2000, as relações foram elevadas a novo patamar por iniciativa do lado brasileiro, com visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Cairo em dezembro de 2003. Foi a primeira visita bilateral em nível presidencial. Lula via em aproximação com o Egito elemento central para o relacionamento do Brasil e da América do Sul com o mundo árabe. Mubarak, todavia, nunca demonstrou muita receptividade. O líder egípcio fazia poucas visitas a outros países em desenvolvimento fora do Oriente Médio (com exceção da China) e demonstrava não perceber, no Brasil e na América do Sul, parceiros bilaterais significativos

nem países capazes de contribuição considerável para questões regionais como o conflito Israel-Palestina (EZZAT, 2013)[28].

A aproximação mostrou-se mais exitosa no lado econômico: o forte crescimento do comércio bilateral, com elevação de 168% das exportações brasileiras ao mercado egípcio de 2003 a 2007, resultou em interesse mútuo em negociações para um acordo de livre comércio MERCOSUL--Egito. As negociações, iniciadas em 2008, estenderam-se por quase dois anos e resultaram na assinatura do segundo acordo de livre comércio extrarregional do MERCOSUL em agosto de 2010. Em 2009, o Egito já se tornara o principal destino de exportações brasileiras à África. Por ocasião da assinatura do acordo, o então ministro de Indústria e Comércio, Rachid Mohamed Rachid, declarou ser interesse do Egito ampliar o fluxo comercial de US$ 1,5 bilhão registrado em 2009 para US$ 5 bilhões em dez anos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).

Em visita do chanceler Celso Amorim ao Egito em dezembro de 2009, foi criado Mecanismo de Diálogo Estratégico bilateral (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009). O país permanece, contudo, aquém de Angola e África do Sul, nações africanas com as quais o Brasil mantém Parcerias Estratégicas.

A Revolução de 2011 e a destituição de Mubarak comprovaram, para a alta burocracia civil e atores políticos emergentes no Egito, o fracasso do modelo econômico que ao longo dos anos 2000 garantira crescimento econômico sem efeito multiplicador suficiente sobre geração de emprego e renda. O sistema de subvenções a alguns alimentos básicos mostrara-se insuficiente para garantia da estabilidade social. O interesse no modelo brasileiro de crescimento econômico com inclusão social, antes limitado a poucos atores institucionais de alto nível, difundiu-se em 2011 e 2012 tanto pelos escalões do governo de transição quanto junto aos atores emergentes da sociedade civil, em particular os islamitas da IM.

Representantes do governo de transição como o ministro das Finanças, Samir Radwan, manifestavam à Embaixada do Brasil, onde me encontrava lotado em 2011, interesse em evolução, no médio prazo,

28 No principal seguimento ao périplo de 2003, a I Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), realizada em Brasília em maio de 2005, Mubarak não compareceu, apesar de manifestações de interesse de Lula e do secretário-geral da LEA Amr Moussa nesse sentido. Em março de 2009, por ocasião da II ASPA, em Doha, Mubarak também não se fez presente.

dos subsídios a alimentos para programa de renda mínima em moldes semelhantes ao "Bolsa Família". No Egito pós-Mubarak, o tratamento de temas sociais passava a dar-se por pastas de maior poder político, não mais apenas pelo Ministério da Solidariedade Social.

Em 8 de maio de 2011, o chanceler Antonio Patriota visitou o Cairo. O ministro brasileiro sublinhou a seu congênere local, Nabil El-Araby, interesse em elevação do relacionamento bilateral a um novo patamar. Sublinhou possibilidades de aproximação bilateral nos campos econômico e de cooperação técnica, bem como o desejo de o Brasil "fazer-se cada vez mais presente" no Egito e na região.

Encontro com o futuro mandatário egípcio, Mohamed Morsi, na condição de presidente do Partido da Liberdade e Justiça (PLJ), teve lugar em 12 de março de 2012, em momento subsequente ao êxito do PLJ nas eleições parlamentares. Morsi sublinhou observar com admiração o desenvolvimento econômico e social brasileiro: "a very good experience of development in the last 15 years" MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012ª). Assessores seus manifestaram interesse em informações sobre programas brasileiros referentes a temas como microfinanciamento para MPMEs; mecanismos de resistência do setor bancário brasileiro aos efeitos da crise financeira global iniciada em 2008; e políticas de desenvolvimento da produtividade agrícola (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012b).

Essam El-Haddad, assessor de Morsi para relações internacionais após a posse do presidente eleito, em julho de 2012, salientou à Embaixada do Brasil o interesse do governo Morsi em conhecer melhor não só os programas sociais de combate à extrema pobreza, mas, também, em estabelecer contatos entre empresários de ambos os lados em áreas como agricultura, tecnologia da informação e conectividade aérea e marítima. Haddad também mencionou, no que viria a tornar-se padrão em contatos com autoridades brasileiras até o fim do governo Morsi, interesse egípcio em acessão ao BRICS e ao IBAS[29].

O Egito tinha interesse em acelerar a entrada em vigor do ALC MERCOSUL-Egito firmado em 2010 e deu passo concreto nesse sentido

29 Contatos periódicos com diplomatas da Embaixada do Brasil no Cairo após minha partida do Egito, em julho de 2012, contribuíram para registro de informações por vezes não relacionadas em expedientes oficiais, como as do parágrafo em tela.

ao ser o primeiro estado-parte a depositar, em janeiro de 2013, na Secretaria do MERCOSUL, instrumento de ratificação do acordo.

Mohamed Morsi realizou, em 8 e 9 de maio de 2013, a primeira visita de estado de um presidente egípcio ao Brasil. Resultou na assinatura de seis atos: Acordo de Cooperação Técnica (a substituir o de 1973); quatro Memorandos de Entendimento sobre Cooperação Técnica nas Áreas de Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Cooperação Ambiental; e Protocolo de Cooperação entre a Fundação Biblioteca Nacional e a Biblioteca de Alexandria (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013[30]). O Comunicado Conjunto assinalou, à parte compartilhamento de experiências de programas sociais, compromisso com intensificação de missões empresariais e visitas ministeriais, bem como do diálogo estratégico bilateral de modo a atuar em conjunto "no enfrentamento dos grandes desafios de uma ordem global em transformação".

A visita incluiu encontro na EMBRAPA, pelo interesse egípcio em cooperação em técnicas de produtividade agrícola, e seminário empresarial em São Paulo organizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), no qual Morsi saudou o Brasil como "exemplo de desenvolvimento industrial" e apresentou o Egito como polo de exportação para os mercados árabe, africano e europeu[31].

A primeira visita de um presidente egípcio ao Brasil proporcionou intensificação sem paralelo das oportunidades de frentes de cooperação com o Brasil, de forma coordenada pela Chancelaria egípcia, mas claramente impulsionada pela Presidência. Era um processo promissor que parecia deslanchar, todavia, em momento de rápido agravamento da situação política egípcia.

Em 3 de julho de 2013, dia em que Morsi foi deposto após quatro dias de manifestações massivas da oposição, o governo brasileiro fez chamado "ao diálogo e à conciliação" no Egito. Após operação de repressão a manifestantes no Cairo, em 14 de agosto, com centenas de mortos,

30 MRE. Secretaria de Estado. Despacho Telegráfico 155 de 5 jun. 2013 à Embaixada no Cairo (ostensivo).

31 Hassan Malek, que liderava a delegação empresarial egípcia, composta por representantes de 22 empresas (majoritariamente vinculadas à EBDA), organizou encontros com 30 executivos brasileiros vinculados a setores como em energia, agricultura e alimentos processados.

o governo brasileiro passou a condenar a "brutalidade da repressão" e a "séria degradação da situação de segurança" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013i, 2013j; 2013k; 2013l).

O então chanceler Antonio Patriota recebeu, em 18 de agosto, telefonema do novo chanceler egípcio. Nabil Fahmy salientou o compromisso do governo interino com novo processo de transição democrática, ao que o ministro brasileiro respondeu esperar cessação da violência política no país, de modo a possibilitar o consenso necessário para a transição planejada pelo novo governo (FAHMY, 2013).

Concluída a fase turbulenta referente às primeiras semanas subsequentes à destituição de Morsi, o governo brasileiro adotou postura de observação da evolução da situação política local, marcada pela gradual ascensão de Sisi à presidência do Egito. Em 7 de maio de 2014, o então candidato presidencial expôs sua visão de política externa aos embaixadores latino-americanos no Cairo: mencionou a ascensão de "potências emergentes, tais como China, Rússia, Índia e Brasil", que se consolidarão em "um mundo efetivamente multipolar". Salientou que o Egito já buscava moldar sua atuação externa de modo a diversificar suas parecerias globais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013c).

Foi na área agrícola que se deu o primeiro gesto concreto de reaproximação bilateral: o ministro da Agricultura, Neri Geller, fez viagem ao Egito em agosto de 2014 para tratar do levantamento de embargo egípcio à carne bovina de Mato Grosso e, também, da ampliação de vendas brasileiras de carnes – sobretudo a bovina – ao mercado egípcio. A viagem, de caráter inicialmente técnico, adquiriu dimensão política. Acompanhado de delegação empresarial[32], Geller manteve, no dia 28 de agosto, encontro com o presidente Sisi, que raramente recebe ministros estrangeiros que não os de Defesa ou Relações Exteriores. O mandatário egípcio manifestou apoio ao fortalecimento de laços com o Brasil e verbalizou admiração pelas conquistas brasileiras no plano econômico, em particular na produtividade agrícola (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS

32 A delegação empresarial que acompanhou o ministro Geller ao Egito era composta por Michel Alaby, secretário-geral da CCAB, e Antonio Jorge Camardelli, presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), além de representantes de empresas do setor como JBS Foods e BR Foods.

BRASIL-ÁRABE (ANBA), 2014; EGYPT INDEPENDENT, 2014). O resultado da missão foi indiscutivelmente positivo: em 2016, o Egito tornou-se o segundo mercado externo da carne bovina brasileira, superado apenas por Hong Kong (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNE, 2016).

Os sinais de reaproximação davam-se, todavia, em momento de crescentes limitações orçamentárias em diversos órgãos da administração pública brasileira, que dificultavam qualquer iniciativa de vulto de cooperação bilateral. No período pós-Morsi, a única missão brasileira ao Egito para discussão de oportunidades de cooperação técnica bilateral realizou-se em março de 2015, no âmbito da cooperação entre o governo brasileiro e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), com o objetivo de identificar possibilidades de compartilhamento de experiências brasileiras de programas de cunho social, conforme previsto no Comunicado Conjunto de maio de 2013. A missão identificou oportunidades em áreas como proteção social, alimentação escolar e saúde infantil relacionada à alimentação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

A atuação do setor privado ocorre de forma paralela e complementar à reaproximação em nível governamental: em novembro de 2015, decreto do então ministro de Indústria e Comércio do Egito, Tarek Kabil, definiu os nomes dos 21 membros egípcios da Comissão Empresarial bilateral, inicialmente tratada por ocasião da visita presidencial de 2013. Nas palavras de Mohamed El-Khatib, cônsul comercial do Egito em São Paulo, os empresários egípcios integrantes do Conselho Empresarial são "all of them heavyweight names" (AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE IN EGYPT, 2015)[33].

A operacionalização do Conselho Empresarial bilateral, pelo lado egípcio, é sinal positivo à luz da evolução da situação das empresas brasileiras com unidades instaladas no Egito, como Marcopolo e Camargo Corrêa. A primeira firma construiu linha de montagem de ônibus em Suez em 2009, em pareceria com a Ghabbour Auto (firma automotiva local), com capacidade produtiva de 3 mil unidades ao ano; em 2015, a produção diária havia passado de três unidades, nos primeiros anos pós-Mubarak, para seis unidades, com evolução prevista para oito ônibus diários. A segunda empresa mantém no Egito sua maior unidade produtora de cimento no

33 Diálogo com Mohamed El-Khatib; Brasília, 8 dez. 2015.

mundo, responsável por 7% do mercado local daquele insumo. Empresas brasileiras no Egito fazem uso de suas unidades no país como polo de exportação para mercados africanos e árabes e destacam a importância de interlocução permanente com as autoridades locais – em particular com o Ministério de Investimentos – para solução de questões como dificuldades de repatriação de dividendos e obtenção de licenças de importação de insumos sem equivalentes locais[34].

Em 10 e 11 de novembro de 2015, realizou-se, em Riade, a IV Cúpula da ASPA. O então chanceler Mauro Vieira manteve reunião com seu congênere egípcio, o que constituiu o primeiro encontro em nível de chanceleres no período pós-Morsi. A IV Cúpula da ASPA poderia, contudo, ter constituído oportunidade para um primeiro encontro presidencial Brasil-Egito no período pós-Morsi. Embora tenha-se registrado a primeira participação de um mandatário egípcio em Cúpula da ASPA, o Brasil não se fez representar em nível presidencial. O Brasil tornou-se, após visita de Sisi à Índia em outubro de 2015, o último país do BRICS a ainda não haver mantido encontro com o líder egípcio em nível de chefe de estado ou governo. A mais recente oportunidade, por ocasião da Cúpula do G20 na China, em setembro de 2016, foi igualmente perdida: Sisi, na condição de convidado de honra do governo chinês, reuniu-se com todos os líderes de países do BRICS (à parte Narendra Modi, que visitara dias antes em Nova Délhi), com exceção do presidente Michel Temer.

Uma estratégia de intensificação do relacionamento Brasil-Egito deve incluir encontro presidencial, inicialmente à margem de evento multilateral e eventualmente, em momento seguinte, no formato de visita bilateral. A política externa do Egito de Sisi é norteada por intenso empenho do próprio presidente na busca de interlocução de mandatário para mandatário, com definição de diretrizes de política externa centralizadas na Presidência. Tendo em conta os sinais já emitidos por Sisi de interesse no Brasil, cuja manifestação mais recente foi sua participação na IV Cúpula da ASPA, cabe ao governo brasileiro responder em nível apropriado, levando-se em consideração a situação de atraso do Brasil perante outros países do mesmo porte quanto à reaproximação com o Egito pós-Morsi.

34 Diálogo com Thiago Castilhos e Claudemar Silva, executivos da GB Polo Bus Manufacturing; Cairo, 22 abr. 2015.

Passo igualmente importante, não necessariamente dependente de interlocução em nível presidencial, é a regularização dos encontros previstos no Diálogo Estratégico em nível de chanceler, de modo a dar encaminhamento, em periodicidade anual, a pendências do relacionamento bilateral, bem como a temas multilaterais de possível atuação conjunta. É igualmente digna de análise eventual criação de Comissão Mista Comercial bilateral, mecanismo já mantido pelo Egito com China, Índia e Rússia e que poderia atuar de forma complementar ao Diálogo Estratégico, tendo em conta nível ainda significativo de desconhecimento, entre o empresariado brasileiro, das oportunidades de investimentos na economia egípcia (conforme executivos brasileiros residentes no Egito), bem como o fato de ser o Egito responsável por um dos maiores superávits comerciais brasileiros, que entre 2011 e 2015 superou US$ 10 bilhões, comparável ao saldo comercial mantido com a Argentina no mesmo período.

O Egito pós-Mubarak vê no Brasil país que alcançou patamar superior no processo de solução de questão que perpassa a história do Egito moderno e veio a ser elemento central da Revolução de 2011: a mobilidade social. Todas as forças políticas egípcias, de seculares a islamitas, de militares a civis, sabem tratar de tema cujo devido encaminhamento não mais pode ser dissociado de qualquer projeto de país ou de poder no Egito. A neutralização dos atores políticos proscritos pelo atual regime egípcio requer, mais que força militar e combate à insurgência terrorista no Sinai, implementação de mecanismos de mitigação dos obstáculos à mobilidade social. Trata-se de aspecto no qual o Brasil tem a contribuir, não só com compartilhamento de experiências de programas de redução da pobreza, mas, também, com maior interação entre comunidades empresariais de lado a lado, em momento no qual o governo egípcio prioriza fortalecimento de relações com países com potencial para contribuir, por meio de investimentos, para geração de renda e emprego no Egito.

Conclusão

Embora a tentativa de transição democrática no Egito tenha-se mostrado mal-sucedida com o rompimento institucional de julho de 2013, a nova política externa implementada pelo governo Morsi não teve seus elementos fundamentais revertidos pelo regime pós-Morsi e pelo presidente Sisi, que mantiveram, com diferenças pontuais, a aproximação

política e econômica com centros de poder internacionais como China, Índia e (principalmente) Rússia, bem como maior projeção do Egito nos âmbitos africano, árabe e asiático, sem renúncia às parcerias tradicionais, em particular com os Estados Unidos e Israel. Em ambos os períodos estudados, as limitações econômicas do Egito impuseram manutenção de laços próximos com os países do Golfo Pérsico, com destaque para o Qatar, sob Morsi, e para a Arábia Saudita, sob Sisi. No âmbito extrarregional, apesar de diferenças pontuais entre ambos os períodos, como maior aproximação com a Turquia, sob Morsi, e com a Rússia, sob Sisi, o parâmetro central mostra-se o mesmo nos dois momentos: diversificação das relações exteriores do Egito e fortalecimento de vínculos principalmente com países com capacidade de investir na economia egípcia e de compartilhar com o Egito suas respectivas experiências de desenvolvimento.

No que diz respeito ao relacionamento com o Brasil, a questão social constituiu elemento fundamental do interesse dos atores políticos institucionais e não institucionais egípcios pela experiência brasileira de desenvolvimento econômico com mitigação da pobreza, cujo principal momento foi a primeira visita de estado de um presidente egípcio ao Brasil, em maio de 2013. Interlocutores no governo Morsi, cientes do entrelaçamento de temas sociais e econômicos, nunca limitaram seu interesse em compartilhamento de experiências com o Brasil apenas a programas sociais; desejavam, também, intensificar parcerias empresariais que fizessem os laços econômicos transcender o fluxo comercial por meio de investimentos em capacidade produtiva geradores de emprego e renda.

Esse potencial não se esvaiu com o rompimento institucional de 2013. O atual governo egípcio manifestou interesse em fortalecimento dos vínculos com o Brasil por razões semelhantes às do governo Morsi: compartilhamento de experiências de programas sociais e adensamento dos laços econômicos de modo a não refletir estritamente relacionamento comercial. Trata-se de situação diante da qual cabe ao governo brasileiro responder de modo apropriado, tendo em conta manifestações nesse sentido por parte do governo egípcio e pela aproximação de outras potências globais e regionais ao Egito.

Referências bibliográficas

Fontes primárias

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Embaixada no Cairo. *Telegrama 689 (ostensivo)*. 3 ago. 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Secretaria de Estado. Despacho 273 à Embaixada no Cairo (ostensivo)*. 31 ago. 2010.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 328 (ostensivo)*. 11 maio 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 170 (ostensivo)*. 13 mar. 2012a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 208 (ostensivo)*. 27 mar. 2012b.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 465 (ostensivo)*. 16 jul. 2012c.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 603 (ostensivo)*. 17 set. 2012d.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 704 (ostensivo)*. 20 nov. 2012e.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 159 (ostensivo)*. 5 mar. 2013a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada em Nova Délhi. Telegrama 280 (ostensivo)*. 20 mar. 2013b.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 246 (ostensivo)*. 16 abr. 2013c.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada em Moscou. Telegrama 501 (ostensivo)*. 23 abr. 2013d.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 352 (ostensivo)*. 30 maio 2013e.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 377 (ostensivo)*. 12 jun. 2013h.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Embaixada no Cairo. Telegrama 391 (ostensivo)*. 17 jun. 2013i.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota 232*. 3 jul. 2013j. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php>. Acesso em: 30 out. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota 261*. 27 jul. 2013k. Disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php>. Acesso em: 30 out. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota 283*. 14 ago. 2013l. Disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php>. Acesso em: 30 out. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Nota 285*. 16 ago. 2013m. Disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php>. Acesso em: 30 out. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES . Secretaria de Estado. *Despacho 080 à Embaixada no Cairo (ostensivo)*. 26 mar. 2015.

Fontes secundárias

ABOUL-YAZID. Egypt and the new Silk Road. *Al-Ahram Weekly*, ed. 1246, 28 maio 2015. Disponível em: <http://weekly.ahram.org.eg/News/12351/31/Egypt-and-the-new-Silk-Road.aspx>. Acesso em: 16 jul. 2015.

ABUL-MAGD, Z. *Egypt's adaptable officers: power, business, and discontent*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 7 jul. 2014, p. 9. Disponível em: <http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_265__2014.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE (ANBA). *Minister is confident Egypt will lift embargo. 28 ago. 2014*. Disponível em: <http://www2.anba.com.br/noticia/21864722/agribusiness/minister-is-confident-egypt-will-lift-embargo/>. Acesso em: 17 set. 2015.

AHRAM ONLINE. *Egypt's Morsi in Turkey*. 30 set. 2012. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/54324/Egypt/0/Egypts-Morsi-in-Turkey-Arab-Spring-needs-your-supp.aspx>. Acesso em: 12 out. 2015.

AHRAM ONLINE. *El-Sisi and Obama discuss ISIS threat, Libya crisis*. 26 set. 2014a. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/111721/Egypt/0/ElSisi-and-Obama-discuss-ISIS-threat,-Libya-crisis.aspx>. Acesso em: 27 set. 2014.

AHRAM ONLINE. *President El-Sisi signs partnership agreements with his Chinese counterpart*. 23 dez. 2014b. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/News/118684.aspx>. Acesso em: 2 jan. 2015.

AHRAM ONLINE. *Egypt, Ethiopia and Sudan sign declaration of principles to resolve Nile dam dispute*. 23 mar. 2015a. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/125869/Egypt/0/Egypt,-Ethopia-and-Sudan-sign-declaration-of-prin.aspx>. Acesso em: 24 mar. 2015.

AHRAM ONLINE. *South Africa's president in Egypt to meet Sisi*. 1º abr. 2015b. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/126666/Egypt/0/South-Africas-president-in-Egypt-to-meet-Sisi.aspx>. Acesso em: 2 abr. 2015.

AHRAM ONLINE. *Egypt signs African FTA agreement, ratification awaits parliament*. 10 jun. 2015c. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/132439/Business/Economy/Egypt-signs-African-FTA-agreement,-ratification-aw.aspx>. Acesso em: 11 jun. 2015.

AHRAM ONLINE. *Egypt's Sisi calls for bolstering Indian-African cooperation in New Delhi summit*. 29 out. 2015d. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/WriterArticles/NewsContentP/1/162133/Egypt/Egypts-Sisi-calls-for-bolstering-IndianAfrican-coo.aspx>. Acesso em: 7 nov. 2015.

ALLAFRICA. *South Africa and Egypt cross swords*. 20 ago. 2013. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201308211025.html>. Acesso em: 20 set. 2015.

AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE IN EGYPT. *Egypt reshapes Brazilian joint business council board*. Disponível em: <http://www.amcham.org.eg/online_services/tas/View_Projects_Email_twitter.asp?project_id=34619>. Acesso em: 8 dez. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNE (ABIEC). *Exportações brasileiras de carne bovina*. Disponível em: <http://www.abiec.com.br/download/anual-310816.pdf>. Acesso em: 18 set. 2016.

COOK, S. *The Struggle for Egypt: from Nasser to Tahrir Square*. Oxford University Press, 2011.

COOK, S. The last great myth about Egypt. *Foreign Policy,* 21 jul. 2014. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/2014/07/21/the-last-great-myth-about-egypt/>. Acesso em: 22 jul. 2014.

EL-FIQI, M. Reaching out for the Russians. *Al-Ahram Weekly*, ed. 1260, 27 ago. 2015. Disponível em: <http://weekly.ahram.org.eg/News/13117/18/Reaching-out-for-the-Russians-.aspx>. Acesso em: 13 out. 2015.

EGYPT INDEPENDENT. *Sisi meets with Brazilian minister of agriculture*. 28 ago. 2014. Disponível em: <http://www.egyptindependent.com/news/sisi-meets-brazilian-minister-agriculture>. Acesso em: 23 ago. 2015.

EZZAT, Dina. Egypt's Morsi looks to Brazil for investment, inspiration. *Ahram Online,* 7 maio 2013. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/WriterArticles/NewsContentP/1/70905/Egypt/Egypts-Morsi-looks-to-Brazil-for-Investment,-inspi.aspx>. Acesso em: 9 maio 2013.

FAHMY, N. *Facebook. 19 ago. 2013*. Disponível em: <https://www.facebook.com/Egypt.foreign.minister.nabil.fahmy/?fref=ts>. Acesso em: 30 set. 2015.

HINNEBUSCH, R. Egypt's foreign policy from Mubarak to Morsi. In: EL-FADL, R. A. *Revolutionary Egypt*. Routledge, 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Marching in circles: Egypt's dangerous second transition. *Middle East/North Africa Briefing*, n. 35,

7 ago. 2013. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/Egypt/b035-marching-in-circles-egypts-dangerous-second-transition.pdf>. Acesso em: 3 set. 2013.

KANDIL, H. *Soldiers, spies and statesmen: Egypt's road to revolt*. Verso, 2012.

KIRKPATRICK. Kerry warns Egypt Human Rights abuses can hurt fight against terrorism. *The New York Times*, 2 ago. 2015. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/08/03/world/middleeast/kerry-in-egypt-discusses-balancing-human-rights-and-terror-fight.html>. Acesso em: 3 ago. 2015.

LEILA, R. Asian aims. *Al-Ahram Weekly*, ed. 1268, 29 out. 2015. Disponível em: <http://weekly.ahram.org.eg/News/13615/17/Asian-aims.aspx>. Acesso em: 9 nov. 2015.

MARSHALL, S. The Egyptian Armed Forces and the remaking of an economic empire. *Carnegie Endowment for International Peace,* abril, 2015, p. 13. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/files/egyptian_armed_forces.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2015.

NOUEIHED, L. Eyeing rapid results, Egypt takes charge of building new capital. *Reuters, 10 dez. 2015*. Disponível em: <http://in.reuters.com/article/us-egypt-capital-idINKBN0TT1P320151210>. Acesso em: 10 dez. 2015.

REUTERS. *China's Xi visits Egypt, offers financial, political support*. 21 jan. 2016a. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-egypt-china-idUSKCN0UZ05I>. Acesso em: 12 set. 2016.

REUTERS. *Japan firms to take part in Egyptian projects worth $18 billion*. 29 fev. 2016b. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-japan-egypt-idUSKCN0W21ZT>. Acesso em: 13 set. 2016.

ROLL, S. Egyptian foreign policy under Mohamed Morsi. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, nov. 2012. Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C35_gmm_rll.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2013.

ROLL, S. Ägyptens Unternehmerelite nach Mubarak. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, jul. 2013. Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/aegyptens_unternehmerelite_nach_mubarak.html>. Acesso em: 4 set. 2013.

SAID, A.M. Post-Revolution Egyptian foreign policy. *Brandeis University Middle East Brief,* n. 86, nov. 2014. Disponível em: <http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB86.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2015.

SHAHINE, G. Morsi ups the ante. *Al-Ahram Weekly, Cairo, ed. 1153, 19 jun. 2013*. Disponível em: <http://weekly.ahram.org.eg/News/3069/17/Morsi-ups-the-ante.aspx>. Acesso em: 15 nov. 2014.

SHAMA, N. *Egyptian foreign policy from Mubarak to Morsi: against the national interest*. Routledge, 2013.

THE ECONOMIST. *A Salafi shindig*. 18 jun. 2013. Disponível em: <http://www.economist.com/blogs/pomegranate/2013/06/jihadis-syria>. Acesso em: 28 out. 2015.

THE HINDU. *India's stake in the Egyptian renaissance*. 19 mar. 2013. Disponível em: <http://www.thehindu.com/opinion/interview/indias-stake-in-the-egyptian-renaissance/article4522744.ece>. Acesso em: 24 nov. 2014.

THE HINDU., *India, Egypt vow to step up trade ties*. 2 set. 2016. Disponível em: <http://www.thehindubusinessline.com/economy/policy/india-egypt-aim-to-strengthen-trade-ties/article9065989.ece?css=print>. Acessa em: 12 set. 2016.

WAHISH, N. Connecting with Asia. *Al-Ahram Weekly*, ed. 1261, 3 set. 2015. Disponível em: <http://weekly.ahram.org.eg/News/13163/-/-.aspx>. Acesso em: 17 out. 2015.

WHITE HOUSE. *Remarks by President Obama before bilateral meeting with President El-Sisi of Egypt*. 25 set. 2014. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/25/remarks-president-obama-bilateral-meeting-president-el-sisi-egypt>. Acesso em: 12 out. 2015.

Gilberto Freyre e a diplomacia tropical

Alessandro Warley Candeas*

Introdução

Sem cair nos determinismos simplificadores, é possível afirmar que a política externa constitui, em muitos aspectos, projeção da configuração sociocultural e histórica de um país no cenário mundial. Napoleão, Bismarck e os teóricos da geopolítica sublinharam que cada país pratica a diplomacia de sua geografia. Pierre Renouvin, influenciado pela nova historiografia da Escola dos Anais de Fernand Braudel e Lucien Febvre, destacou a importância das "forças profundas", tanto materiais – economia, geografia, demografia – quanto mentais – o "sentimento nacional" –, na política externa.

Gilberto Freyre, introdutor da "história das mentalidades" e da "cultura material" da Escola dos Anais no Brasil, chega à mesma conclusão: em *New world in the tropics* (FREYRE, 1959, p. 166 e 181) , o sociólogo afirma que a diplomacia do Brasil deveria ser condicionada por sua formação étnica, cultural e geográfica. Em *Homem, Cultura e Trópico* (1962, p. 41, 50 e 94), Freyre propõe que o Brasil, "líder da civilização lusotropical", desempenhe papel de mediador entre a Europa e os países tropicais, não por meio da diplomacia convencional, mas de uma política cultural. Pouco após a conferência de Bandung e no período da "política externa independente", Freyre defende uma política externa de orientação tropicalista que enfatize as relações com as "jovens nações do Oriente e da África", em particular os povos lusófonos, e a América Latina.

O objetivo deste artigo é apresentar esse aspecto quase desconhecido do pensamento de Freyre: sua contribuição à política externa por meio

* Diplomata de carreira, atualmente chefe de gabinete do Ministério da Defesa. Este artigo é uma adaptação do capítulo do livro *Trópico, Cultura e Desenvolvimento. A reflexão da UNESCO e a Tropicologia de Gilberto Freyre* (2010), do mesmo autor.

da valorização das nações tropicais e do crescimento do poder desses países no cenário mundial por meio do desenvolvimento socioeconômico e da formação de alianças culturais e ecológicas. No contexto bipolar da Guerra Fria, Freyre vislumbrou o que hoje chamaríamos de estratégia sul-sul em busca da multipolaridade.

Descobrir elementos proto-terceiromundistas e nacional-desenvolvimentistas no pensamento gilbertiano aplicado às relações internacionais confronta a visão dos cientistas políticos e sociais que o consideram intelectual orgânico do conservadorismo nacional e ideólogo do neocolonialismo salazarista. Entretanto, quando se vai além dos escritos do sociólogo na década de 1930 (*Casa Grande, Sobrados*) e se investiga sua produção intelectual e seu engajamento entre os anos 1950 e 1980 (menos conhecidos), especialmente no marco dos *Seminários de Tropicologia* (inaugurado no Recife em 1966 sob os auspícios da Universidade Federal de Pernambuco, e depois organizado pela Fundação Joaquim Nabuco e pela Fundação Gilberto Freyre), nota-se que as dicotomias Casa Grande *vs.* Senzala e Sobrados *vs.* Mucambos se projetam, no plano internacional, na dicotomia nações "tropicais" *vs.* "temperadas" – diríamos hoje norte-sul. Da mesma forma que eleva a Senzala a um *status* civilizador, ao lado da Casa Grande, Freyre propugna pela elevação dos países tropicais a um patamar superior de poder e de contribuição para a civilização humana.

A Tropicologia

Examinando-se sete décadas da vasta obra de Freyre, é possível afirmar que sua literatura é engajada e se dedica a um objetivo: dignificar valores tropicais, promovendo um "novo tropicalismo". Seu objeto de estudo começa com o Brasil e evolui para a "civilização luso-tropical", estudados com base nas categorias analíticas de cultura, raça e ecologia. O sociólogo vê o Brasil como líder de uma civilização tropical moderna: uma "civilização europeia no trópico" plasmada pela "aclimação" de valores europeus, a serem harmonizados com aportes culturais e ecológicos não europeus.

Com esse objetivo, Gilberto Freyre buscou criar uma "tropicologia", ciência transdisciplinar dedicada à valorização do trópico. Sucederam-se três fases num jogo de sufixos e prefixos: luso-tropicalismo (anos 1940), luso-tropicologia (anos 1950) e tropicologia (desde os 1960), esta última abrangendo todos os espaços tropicais.

Se a atenção do jovem Freyre nos anos 1920 e 1930 se concentra na história da formação social do Brasil, marcada pela mestiçagem étnica, cultural e social, a partir dos anos 1940 seu interesse se volta à política internacional na perspectiva dos conflitos culturais. O jovem sociólogo buscou compreender a sociedade nacional, e o intelectual de meia-idade procurou defender a civilização luso-brasileira em face dos imperialismos culturais.

Os escritos que marcam essa mudança são *O mundo que o Português criou* e sobretudo *Uma cultura ameaçada: a luso-brasileira*, ambas publicadas em 1940. Tendo em mente o nazismo, Freyre se inquieta com a ameaça do imperialismo de nações técnica e economicamente poderosas e racistas. Em sua visão, os verdadeiros conflitos não se dão entre nações, mas entre culturas, e a proteção da cultura autóctone frente aos ataques externos seria uma guerra de defesa, que demandaria uma mobilização "cenográfica", barulhenta, teatral, de recursos materiais e imateriais, morais, até mesmo folclóricos.

As oposições entre as fórmulas luso-brasileira e nazista são flagrantes: de um lado, democracia racial, mestiçagem, equilíbrio de antagonismos, harmonia e simbiose social e cultural; de outro, pureza racial, superioridade ariana, lei do mais forte, irredutibilidade, uniformização social e estética de massa. Para Freyre, Brasil e Portugal teriam o dever de proteger a herança da civilização luso-tropical contra os imperialismos etnocêntricos. Se os nazistas, utilizando-se de pseudociências, elaboraram teorias de superioridade, recursos científicos verdadeiros – sociologia, antropologia, história – deveriam ser empregados para defender a civilização luso-brasileira.

Na visão do sociólogo, a ação colonial do povo português, "mal definido entre Europa e África", contrastaria com o imperialismo dos "povos nórdicos". Freyre enfatiza as virtudes de mobilidade, mestiçagem e adaptação climática, confrontadas com o colonialismo "nórdico", etnocêntrico, que impediria o diálogo e as trocas intercivilizacionais: com efeito, não existem civilizações holandesas e tropicais ou franco-tropicais, apesar da longa permanência desses povos na África e Ásia.

Nos anos 1950, Freyre realiza outra evolução em seu método e temática. Indo além afirmação da identidade brasileira e luso-tropical transnacional, ele passa à defesa militante dessa identidade. A conferência *Uma cultura*

moderna: a lusotropical, pronunciada em Goa em 1951, é um marco nessa transição. Uma comparação do título com o da conferência anterior – *Uma cultura ameaçada: a luso-brasileira* – deixa evidente duas rupturas: primeiro, não se trata simplesmente de proteger uma cultura ameaçada, mas de proclamar sua modernidade, passando da estratégia defensiva à afirmativa; além disso, o escopo é ampliado da luso-brasileira para a luso-tropical. Freyre começa com uma crítica ao sentimento de superioridade absoluta da cultura europeia sobre os povos de cor, com base no mito de que não há salvação fora dos climas frios: os países quentes seriam incapazes de realizar expressões de vida e de cultura elevadas. O sociólogo anuncia uma nova fase da história: a competitividade dos povos tropicais.

O sociólogo elabora, em *Um brasileiro em terras portuguesas* (1953), a noção de luso-tropicalismo, definido como o complexo de adaptações do português ao trópico – a seu ver, não de forma "imperial", mas como "vocação transeuropeia e tropical". Em lugar de "dominar do alto de torres profiláticas", onde a raça e a cultura imperiais europeias se manteriam "misticamente puras", o povo português tenderia a se confraternizar com os povos de cor. O trópico seria espaço da revanche do iberismo, que teria sua imagem reabilitada como contraponto dos imperialismos etnocêntricos e racistas.

Por outro lado, Freyre critica quando o português deixa de se comportar, em sua ação colonial, como um "povo luso-tropical" e tenta ser "um europeu no trópico" – "como o inglês, o belga, o holandês ou o francês", "um senhor branco" de povos tropicais e de cor. Quando age assim, torna-se mesquinho, "uma caricatura ridícula dessas nações imperiais em rápida dissolução".

A passagem do luso-tropicalismo para a luso-tropicologia é feita por meio de um esforço de teorização multidisciplinar sobre a herança da colonização portuguesa. A luso-tropicologia, como espaço de sistematização teórica, começa com a observação empírica durante a viagem feita por Freyre, entre 1951 e 1952, a convite do ministro do Ultramar português, Sarmento Rodrigues, pelas províncias de além-mar da África e Ásia: Guiné, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Goa e Bombai na Índia, Mônica e Sofala na China. Essa é a primeira viagem de um escritor brasileiro pelo conjunto das possessões portuguesas. As impressões pessoais dessa viagem, recolhidas em *Aventura e rotina* (1980b[1953]), deram lugar a uma reflexão teórico-conceitual

registrada nas conferências reunidas no livro *Um brasileiro em terras portuguesas* (1953). As teses são retomadas e aprofundadas em *Integração portuguesa nos trópicos* (1958) e *O luso e o trópico* (1961), obras encomendadas por Lisboa para a construção de um discurso científico que legitimasse sua política neocolonial.

Freyre propõe para a civilização luso-tropical um esquema de organização transnacional revolucionária para a época: um sistema de constelação de nações. Opina que o nacionalismo puro está sendo superado pelo transnacionalismo fundado em áreas culturais, que não necessariamente coincidem com a geografia. A seu ver, o critério de soberania absoluta já estaria em crise, quase em dissolução.

Na conferência *Em torno de um novo conceito de tropicalismo* (1952), o sociólogo sublinha a combinação de formas europeias e valores autóctones, o que conduz à enunciação de sua tese central: a formulação de um novo conceito de tropicalismo, liberado de preconceitos europeus, segundo os quais o trópico seria inadequado à aclimatação de valores arbitrariamente considerados civilizados. Freyre se insurge contra a visão depreciativa que nega a possibilidade de excelência da civilização e da arte produzida no trópico, como se tudo nesse espaço fosse bárbaro, desmesurado, rústico, antípoda da civilização europeia, refinada. Freyre repudia o narcisismo eurocêntrico, arianista, antimelanista e antitropical. Para ele, a civilização europeia, em crise, teria muito a aprender com os povos tropicais, sobretudo o valor da mestiçagem e do multiculturalismo.

O conceito de luso-tropicologia, em substituição ao de luso--tropicalismo, é criado a partir de um exercício questionável de generalização: a fim de compreender o modo português de habitar no trópico, Freyre alarga a percepção inscrita em *Casa-Grande e Senzala,* válida para o Brasil colonial, a toda a colonização portuguesa na África e na Ásia. O sociólogo acreditou haver encontrado "novos Brasis". Essa generalização lhe custará caro em termos de credibilidade.

As guerras de independência na África nos anos 1960 forçarão uma nova mudança de perspectivas. Freyre sentiu a necessidade de dissociar a luso-tropicologia do imperialismo salazarista e constituí-la como verdadeira ciência para o conjunto dos espaços tropicais.

A passagem da luso-tropicologia à tropicologia se inicia na conferência *Homem, Cultura e Trópico* (1961), na qual Freyre evita o prefixo *luso* e se concentra na dimensão científica contida no sufixo *logia*. O *Seminário de Tropicologia* será o *locus* desse esforço de produção científica a partir de 1966. Para Freyre, a ciência tem uma responsabilidade social, e por isso a tropicologia deve prolongar-se como engenharia social e ter impacto concreto no setor produtivo na cidade e no campo, trazendo modernidade à tradição regional, com pleno respeito ao meio ambiente tropical. É nessa perspectiva que Freyre passa a se dedicar à transformação das sociedades tropicais onde enxerga "Brasis" na África e na Ásia e à redistribuição de poder mundial em favor do mundo em desenvolvimento.

O Brasil de Freyre, líder dos países tropicais

A inserção internacional do Brasil é tema central da tropicologia de Gilberto Freyre. O país é visto como uma grande nação marítima e comercial, herdeira do Portugal das grandes descobertas e destinado a fundar uma comunidade geoeconômica no Atlântico Sul.

O Brasil é considerado pelo sociólogo a parte mais dinâmica do "mundo que o português criou", dada a complexidade da mescla genética, ecológica e cultural entre europeus e povos tropicais. A pluralidade cultural e a experiência de mestiçagem moldam a riqueza, a força e a capacidade de expansão da ação cultural, política e econômica do país sobre grande parte das nações tropicais. Não se trata de expansão militar, na linha dos imperialismos das nações do norte, mas de expansão da influência cultural e comercial – vê-se aí o conceito de *soft power*, mais de duas décadas antes da elaboração de Joseph Nye (1990). Essa expansão não visa excluir conteúdos locais, impondo-se de forma hegemônica; ao contrário, carrega em si o respeito pelo hibridismo, pela contemporização, sempre disposta a se adaptar a novos valores, enriquecendo-se com os elementos acolhidos. Freyre tampouco favorece uma "tropicalidade" radical que significasse separação ou hostilidade à Europa ou aos Estados Unidos.

Freyre não favorece o pan-americanismo, no qual o futuro brasileiro estaria subordinado de forma monolítica ao destino continental da América, sob predominância dos Estados Unidos. Neste país, para o sociólogo, a mística de americanização devora todas as divergências, homogeneizando a cultura. Quanto ao Canadá, este não teria unidade étnica, cultural e

linguística. Já a América Latina, para o sociólogo, constitui um continente muito europeu e ocidental para ser considerado inteiramente exótico, e muito exótico para ser tratado como mera extensão europeia.

Freyre considera o Brasil uma "Rússia americana": um país extenso e contínuo que experimentou combinações étnicas e culturais de natureza semelhante às do Brasil, conformando uma unidade com diversidade. Por outro lado, a China, dividida, quase como a Índia, pela pluralidade linguística, não realiza, segundo Freyre, a mesma combinação de pluralidade étnica com unidade cultural que o Brasil.

As reflexões de Freyre em *New world in the tropics* (1959) sobre as relações do Brasil com África, China, Índia e Rússia, combinadas com seus estudos anteriores sobre a influência de África, Índia e China no Brasil colonial, mediada pelos navegadores, comerciantes e colonos portugueses, podem contribuir para a elaboração de uma narrativa histórica e cultural – praticamente inexistente – sobre o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (os BRICS). Os ensaios de Freyre demonstram que séculos antes dos escritos de Jim O'Neill para a Goldman Sachs, que resultaram no acrônimo BRICs – a partir de uma visão financeiro-comercial, posteriormente revestida de coordenação política –, a cultura material e as trocas de técnicas, plantas, animais e especiarias já aproximava essas grandes nações.

Freyre afirma, em *New world in the tropics* (1959), que a política externa do Brasil deveria ser condicionada por sua formação étnica, cultural e geográfica, atenta aos interesses estratégicos de industrialização e diversificação produtiva. Para ele, os brasileiros teriam responsabilidades especiais na aproximação entre ocidente e oriente, entre Europa e trópico. A experiência de colonização tropical e mestiçagem legitimaria a pretensão brasileira de contribuir para a reorganização do "sistema de relações entre brancos e povos de cor", tendo em vista a vocação nacional de interpenetração de valores culturais e étnicos. O Brasil teria responsabilidade de liderança cultural e política no mundo em resistência a imperialismos, e uma responsabilidade moral de defender princípios como a igualdade racial.

Freyre não somente favorece a emancipação dos povos tropicais, mas também propõe que os dirigentes dos movimentos africanos de liberação

entrem em contato estreito, não com os comunistas soviéticos nem com os liberais americanos, mas com os brasileiros.

O sociólogo defende o regionalismo como modelo de organização transnacional. A sociologia regional, identificada com a ecologia social ou humana, é elemento capital na sua obra. Visto que a noção de região é definida, em uma abordagem sociológica, como espaço geográfico marcado pela similaridade cultural e de organização social, o regionalismo seria um complexo sociocultural que não corresponde necessariamente aos dados naturais, e muito menos às divisões administrativas. O próprio luso-tropicalismo demonstraria que culturas se revestem de caráter transregional. Dessa forma, propõe o aprofundamento das relações entre regiões que, embora pertençam a outros países, guardam profundas semelhanças do ponto de vista ecológico e cultural. A paradiplomacia, fenômeno baseado em relações diretas de cooperação entre regiões e municípios, seria um de seus efeitos.

Na conferência *O Brasil em face das Áfricas negras e mestiças* (1962), um ano após o começo da guerra em Angola, Freyre afirma que o conceito de comunidade luso-tropical não pertence à área política, mas sociológica, e admite a possibilidade de várias formações nacionais. Imagina uma comunidade ampliada de duas nações, no seu início – Portugal e Brasil –, para "três ou quatro". Freyre admite, assim, realidades nacionais distintas, pátrias independentes, que estariam associadas a uma espécie de federação de países de língua portuguesa. A convivência entre essas nações, segundo ele, se daria "brasileiramente, fraternalmente, josebonifaciamente". A alusão ao patriarca da independência pode ser lida como indicativo da compatibilidade entre a emancipação política colonial, a necessidade de diferenciação política e econômica e a herança cultural portuguesa. Nesse sentido, Freyre pode ser considerado precursor da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Críticas ao luso-tropicalismo e à luso-tropicologia

Entre o começo do Estado Novo de Salazar nos anos 1930 até o fim da década seguinte, a retórica colonialista portuguesa se fundava sobre um pretenso direito imperial de conquista, exploração e "civilização". Mas o desmantelamento do imperialismo europeu na África e Ásia exigiu um refinamento ideológico para justificar a manutenção do império

ultramarino português. O elogio da cultura luso-brasileira ameaçada pelo imperialismo e os trunfos do povo português na colonização do trópico, eixos da obra de Gilberto Freyre, fornecerão esse suporte ideológico. Portugal – que décadas antes questionava a validade das teses do intelectual pernambucano – passa a colocar o prestígio do sociólogo a serviço da propaganda nacional, agora revestida cientificamente.

Em 1950, o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa adota o luso-tropicalismo como eixo da disciplina Política de Ultramar. O Ministério de Ultramar salazarista aprofunda a tese da constituição de áreas culturais específicas e combina elementos da *British Commonwealth* e da *Organisation internationale de la Francophonie*, descartando apelos terceiro-mundistas e alinhamentos ideológicos. O ministro do Ultramar, Sarmento Rodrigues, convida Freyre a viajar pelas colônias portuguesas da África e da Ásia. É durante esse percurso que o pernambucano elabora a luso-tropicologia como vocação humanista e universalista de Portugal.

O governo de Lisboa, entusiasmado com a legitimação ideológica, encomenda-lhe as obras *Integração portuguesa nos trópicos* (1958) e *O luso e o trópico* (1961). Segundo Freyre, Portugal se definiria como uma comunidade multirracial e pluricontinental composta de territórios geograficamente separados, habitados por populações etnicamente diversificadas, mas reunidas sob um mesmo sentimento e uma mesma cultura. A resultante seria um todo transregional, formado por regiões e culturas geograficamente descontínuas, mas que integrariam valores ao mesmo tempo europeus e tropicais dos pontos de vista ecológico e sociológico.

O *status* científico do luso-tropicalismo suscitou grande controvérsia. Sua percepção na África lusófona é a de uma ideologia neocolonialista, que lhe valeu ostracismo científico. Surgem críticas nos Estados Unidos, com Melville Herskovits, que influencia a política norte-americana para a África, e na própria diáspora africana. No seio desta última, vale sublinhar três movimentos: o pan-africanismo de William Du Bois, a negritude e o socialismo revolucionário, que contagia os estudantes exilados em Paris oriundos das colônias portuguesas e formados na tradição marxista. Esta salienta a incompatibilidade entre a lógica da luta de classes e a ênfase de Freyre na suposta convivialidade e equilíbrio de antagonismos.

As iniciativas de resistência cultural e racial africanas surgem com Aimé César e o presidente senegalês Léopold Senghor. A "legítima defesa" radical de César contrasta com o humanismo universalista de Senghor: o primeiro reinterpreta a dialética marxista, aplicando a lógica do conflito de classes ao de raças (o branco representaria o capital, e o negro, o proletariado); o segundo defende uma "negritude de diálogo". Senghor propõe associar negritude e latinidade[1] na edificação da civilização universal.

Mário Pinto de Andrade, líder do Movimento para a Liberação de Angola (MPLA), escreve artigo sob o pseudônimo de Buanga Fele na revista *Présence Africaine* intitulado *Qu'est-ce que le "luso-tropicalisme"?* (1955). Ao denunciar a tese de Freyre como impostura escondida e mistificação colonial, álibi do colonialismo lusitano, denuncia que as práticas portuguesas ultramarinas estavam muito distantes do dogma da generosidade da raça e do caráter português. Baseado em estatísticas oficiais, Andrade demonstra que a mestiçagem era coisa rara na África.

Ainda segundo Mário Pinto de Andrade, em lugar do estabelecimento de uma cultura luso-tropical híbrida na África, do entrelaçamento de culturas doadoras e receptoras, o que ocorreu foi a destruição sistemática das culturas locais pela dominação colonial. Não se constituiu um complexo cultural luso-tropical africano, mas uma relação de dominação cultural. Contesta-se, ademais, a inclinação do português para a mestiçagem. Outra crítica do autor é a ausência de interesse, em Freyre, pelas questões político-coloniais. Sua conclusão é contundente: o fracasso do luso-tropicalismo como teoria sociológica e a mistificação da "civilização luso-tropical".

O líder cabo-verdiano Baltasar Lopes faz outra crítica importante ao luso-tropicalismo. Os comentários de Freyre sobre Cabo Verde, motivados por observações superficiais, denunciam certo preconceito em relação à cultura crioula – sua língua, sua cozinha. Lopes se espanta com as gafes do sociólogo, que não reconhece o exemplo vivo de luso-tropicalismo em seu país e suas experiências de mestiçagem física e cultural que são, inclusive, anteriores às do Brasil. Decepção de Lopes: Freyre teria sucumbido ao eurocentrismo!

1 Em discurso na Universidade da Bahia, Senghor (SENGHOR, 1964 apud 1996, p. 141 e 148) discorre sobre as relações entre a *latinidade* e a *negritude* e confessa seu desejo de ampliar a francofonia para conformar uma latinofonia.

Outra forte crítica ao luso-tropicalismo é feita por Charles Boxer (1963), historiador inglês cuja obra foi censurada por Lisboa. Ironicamente, é a ele que Freyre dedica *O Luso e o Trópico* (1961), antes de romper relações intelectuais com o historiador.

Em 1956, o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) indaga formalmente se Portugal administra territórios nos termos do artigo 73 da Carta das Nações Unidas (territórios não autônomos). Lisboa nega a existência desse tipo de territórios sob dominação portuguesa: o que haveria, segundo a constituição do país, seriam territórios de ultramar reunidos sob um estado unitário. A comunidade internacional pressiona pelo fim da política colonial de Portugal, que se isola, apoiada por poucos países, entre os quais o Brasil. A partir da década de 1960, entretanto, o Brasil muda sua posição de neutralidade em relação à questão colonial e passa a votar contra Portugal nas Nações Unidas. Após a Revolução dos Cravos, o Brasil reconhecerá imediatamente a independência das novas nações africanas anteriormente ligadas a Lisboa.

Apesar das justas críticas dos intelectuais africanos, vale assinalar que Gilberto Freyre se distanciou da política colonial em alguns pontos. Suas críticas mais severas se dirigem à Companhia de Diamantes em Angola, cujos dirigentes portugueses se tornaram adeptos do modo belga ou inglês de segregação, em uma exploração autoritária incompatível com a tradição portuguesa. Freyre critica a proletarização dos indígenas e sua segregação em comunidades organizadas em função de atividades econômicas. Adverte que o trabalhador africano destribalizado pelas grandes empresas capitalistas é posto em uma posição sociológica de condenação à morte. Essa situação contrastaria com o *status* de escravo no sistema patriarcal luso-brasileiro, a seu ver. Freyre lamenta que os portugueses, na África, se tenham aburguesado, negando as melhores tradições pré-burguesas lusitanas: o país passara a imitar os ingleses e sul-africanos em suas atitudes e preconceitos (FREYRE, 1961, p. 233).

É fundamental sublinhar que a luso-tropicologia não é incompatível com a luta de independência dos povos africanos. Ao contrário, se bem interpretado, contém um elemento revolucionário e de resistência político-cultural. Quando o português tenta ser um europeu no trópico, um senhor branco, autoritário, sobre os povos de cor, Freyre o condena severamente, tratando-o de mesquinho e de caricatura ridícula de nações imperiais.

Freyre adverte, na conferência *Uma cultura moderna: a luso-tropical* (proferida em Goa em 1951, portanto antes do lançamento do terceiro-mundismo na Conferência de Bandung), que o imperialismo europeu não encontra mais no trópico populações passivas, dispostas a serem dominadas e exploradas por brancos que creem que os povos de cor são culturas pitorescas que apenas despertam curiosidade em museus ou nos turistas, ou prazer em etnógrafos e patologistas. Dois anos depois, na conferência *Um brasileiro em terras portuguesas*, acrescenta que os povos de cor não são mais reservas de mão de obra desarmadas, quase animais, ao serviço de exploradores brancos. O sociólogo proclama o tempo da afirmação dos povos de cor e de seus valores de cultura.

Conclusões

Os outros Brasis que Freyre acreditou ter visto em sua viagem pelas colônias portuguesas na África ou na Ásia são, de fato, uma miragem. A estrutura de ocupação e exploração econômica neocolonial não seria capaz de reproduzir os mesmos resultados dos quatro séculos de formação da civilização luso-tropical no Brasil. A generalização da experiência brasileira foi equivocada, desprovida de qualquer base empírica. "O mundo que o português criou" no Brasil não se reproduziu nas possessões de Lisboa em outros continentes. Freyre é criticado, com razão, pela sua falta de conhecimento da realidade africana e asiática, sobre a qual se limita a generalizar, sem rigor, o caso brasileiro. Generalização abusiva, superficialidade e falta de rigor metodológico de observação socioantropológica (limitada a uma viagem de poucos meses patrocinada por agentes oficiais do salazarismo) e apropriação ideológica pelo regime autoritário: impossível convalidar a benignidade do luso-tropicalismo nos territórios de ultramar português.

Por outro lado, Leopold Senghor, humanista cujas opiniões sobre o orgulho africano e a emancipação política são inequívocas, no discurso já mencionado na Universidade da Bahia em 1964, afirma a relação positiva entre a obra de Freyre e o esforço dos nacionalistas africanos das colônias portuguesas em sua luta de liberação. Indica o caso brasileiro como uma das pedras angulares da civilização universal fundada sobre a cultura-simbiose. Diante da Academia de Ciências de Lisboa (SENGHOR, 1975, p. 55), o líder africano declara o Brasil a síntese harmoniosa de homens

de todas os raças, confissões e civilizações. Na mesma ocasião, vaticina a formação de uma comunidade moderna luso-afro-brasileira sobre a base das concepções formuladas por Freyre.

Também Mário Soares, ao reler Freyre décadas depois, sem ter em mente Salazar e as guerras coloniais, termina por concluir que o sociólogo estava certo[2]. Em sua opinião, o luso-tropicalismo é verdadeiro, mas foi mal-empregado pelo salazarismo. Acrescenta que a obra de Freyre é admirada em Portugal não somente pelos defensores do colonialismo, mas também pelo Portugal livre, democrático e moderno – representado pelo próprio presidente socialista.

Somente na terceira fase de evolução de suas reflexões sobre o trópico, nos anos 1960 – portanto desembaraçadas das dimensões puramente culturalistas do luso-tropicalismo dos anos 1940 e ideológicas da luso--tropicologia dos anos 1950 –, Gilberto Freyre apresenta a descolonização como oportunidade de expansão da tropicologia. Em sua opinião, a verdadeira descolonização das nações tropicais somente se realizará à medida que essas possam se desenvolver nas áreas científica, artística, industrial, educativa, recreativa e política.

A tropicologia encoraja a verdadeira descolonização do trópico por meio do desenvolvimento das nações do terceiro mundo. A acusação de que Freyre teria elaborado uma teoria neocolonialista é, portanto, não apenas simplista, mas falsa. Ao contrário, seria mais correto acusá-lo de terceiro-mundismo subversivo, na medida em que fornece argumentos poderosos para a construção de discursos e práticas antieurocêntricas e anti-imperialistas e para a competição norte-sul. Toda sua reflexão se destina a formar e fortalecer a resistência aos imperialismos culturais – uma resistência moral e cultural. Ao criticar o sentimento de superioridade da cultura europeia, Freyre proclama uma nova fase da história, a da competição dos povos tropicais, que poderia ser liderada pelo Brasil.

Não é exagero afirmar que Freyre pode ser considerado ideólogo do soerguimento moral e científico do mundo em desenvolvimento, na medida em que acredita que os países tropicais podem tornar-se sociedades dinâmicas ligadas entre si por laços de solidariedade política, ecológica e cultural, no que hoje chamaríamos de cooperação sul-sul.

2 Discurso de Mário Soares em 29 de março de 1987 (CHACON, 1993, p. 303, 2000, p. 40).

A tropicologia freyreana poderia dar munição à resistência à globalização entendida como modernidade que tende a homogeneizar em escala mundial padrões culturais ocidentais. Suas teses podem fundamentar o discurso de movimentos de defesa dos chamados direitos humanos de terceira geração (econômicos, sociais e culturais), proteção do meio ambiente, do combate à pirataria genética, proteção das culturas nacionais e das minorias étnicas, valorização da farmacopeia tradicional e de raízes indígenas e caboclas (em oposição à indústria farmacêutica dos grandes laboratórios multinacionais), e de grande parte das reivindicações dos povos em desenvolvimento. Suas ideias podem sustentar alianças estratégicas entre povos do sul contra a exploração e os preconceitos do norte.

Sobre o Brasil, Gilberto Freyre ensina que os traços de sua formação social – simbiose genética, cultural e ecológica – constituem a maior contribuição do país à civilização moderna e à harmonia entre as nações. Para ele, o país pode afirmar-se como sede de uma "civilização moderna triunfante no trópico" e exercer uma influência positiva – sem pretensões de hegemonia incompatíveis com sua cultura – sobre os países do sul, oferecendo um modelo de desenvolvimento alternativo ao imposto pelas "civilizações temperadas". As teses do sociólogo podem ser postas a serviço de políticas desenvolvimentistas e das forças sociais do progresso, da democracia, dos direitos humanos e da paz.

A contribuição de Freyre ao conceito de desenvolvimento permite, por fim, vislumbrar um novo enfoque das relações internacionais: a enteléquia. Este conceito aristotélico remete ao princípio metafísico segundo o qual todo ser possui uma energia ativa e eficaz que permite realizar sua essência e seu potencial de desenvolvimento. Cada sociedade também tem um potencial a ser realizado, uma essência a ser desenvolvida em plenitude. Do ponto de vista existencial e culturalista, o desenvolvimento constitui a realização da essência de uma coletividade, seu projeto de civilização.

Partindo-se da premissa de realização do potencial de desenvolvimento e de concretização da essência e da identidade de cada nação, região ou coletividade humana, as relações internacionais poderiam ganhar em termos heurísticos e explicativos se incorporarem, em seu quadro analítico, além das relações entre seus atores, o estudo das identidades nacionais, dos potenciais e projetos de desenvolvimento. Estes determinarão, em

larga medida, o comportamento no cenário internacional, conferindo significado e tornando mais inteligíveis os cálculos de poder e a lógica de interesses racionais – elementos hoje cruciais da análise das relações internacionais.

Na visão de Freyre, a enteléquia brasileira, na busca do pleno desenvolvimento de seu potencial sociocultural, econômico e ecológico, tenderia a projetar em escala global seus valores constitutivos de mestiçagem e plasticidade, herdados de séculos de aclimatação tropical e convívio entre europeus, africanos, indígenas, semitas e asiáticos. Essa complexa configuração sociocultural e histórica, em um espaço de grandes dimensões, tenderia a definir o comportamento diplomático do país e dar conteúdo e significado a seu poder e liderança regional, e mesmo mundial. Para Gilberto Freyre, o Brasil tem um papel civilizador no mundo, a ser exercido com uma tecnologia sociocultural bem brasileira.

Referências bibliográficas

ANDRADE, M. P. DE (BUANGA FELE). Qu'est-ce que le "luso-tropicalisme"? *Présence Africaine*, n. 4. Paris, França: [s.n.], out./nov. 1955.

BOXER, C. *Race relations in the Portuguese colonial empire, 1415-1825*. Londres, Reino Unido: Oxford University Press, 1963.

CANDEAS, A. W. *Trópico, Cultura e Desenvolvimento. A reflexão da UNESCO e a Tropicologia de Gilberto Freyre*. Brasília, DF, Brasil: Editoras UNESCO e Liber Livros, 2010.

CHACON, V. *Gilberto Freyre – Uma biografia intelectual*. Recife, PE, Brasil: Editora Massangana, 1993.

CHACON, V. Gilberto Freyre, a globalização e o luso-tropicalismo. In: MOREIRA, A.; VENÂNCIO, J. C. (Eds.). *Luso-tropicalismo: uma teoria social em questão*. Lisboa: Vega Editora, 2000.

FREYRE, G. *O mundo que o Português criou*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: José Olympio Editora, 1940.

FREYRE, G. *Um brasileiro em terras portuguesas. Introdução a uma possível tropicologia, acompanhada de conferências e discursos proferidos em Portugal e em terras*

lusitanas e ex-lusitanas da Ásia, África e do Atlântico. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: José Olympio Editora, 1953.

FREYRE, G. *Integração portuguesa nos trópicos.* Lisboa, Portugal: JIU, 1958.

FREYRE, G. *New world in the tropics. The culture of modern Brazil.* Nova York, NY, EUA: Alfred Knopf, 1959.

FREYRE, G. *O Luso e o Trópico. Lisboa, Portugal: Comissão Executiva das Comemorações do V Centenário da Morte do Infante D. Henrique, 1961.*

FREYRE, G. *Homem, Cultura e Trópico.* Recife, PE, Brasil: Universidade Federal de Pernambuco, 1962.

FREYRE, G. *Uma cultura ameaçada: a luso-brasileira.* Recife, PE, Brasil: Gabinete Português de Leitura, 1980a.

FREYRE, G. A*ventura e Rotina – Sugestões de uma viagem à procura das constantes portuguesas de caráter e ação.* 2. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: José Olympio Editora, 1980b.

FREYRE, G. *Casa-Grande e Senzala.* 48ª ed. São Paulo, SP, Brasil: Record, 2000.

NYE, J. S. *Bound to lead: The changing nature of American power.* Nova York, NY, EUA: Basic Books, 1990.

SENGHOR, L. S. Latinité et Négritude. *Présence Africaine*, 2e serie, n. 52, 1964. In: SENGHOR, L. S.; Edições da Revista *Présence Africaine*, 1996.

SENGHOR, L. S. *Lusitanidade e Negritude. Comunicação à Academia de Ciências de Lisboa.* Anais. Instituto de Altos Estudo, Lisboa, Portugal: 27 jan. 1975.

Fontes Complementares

CANDEAS, A. W. Cultura e desenvolvimento: em busca da humanização do crescimento econômico. *Ciência e Trópico,* v. 27, n. 1 (jan./jun.). Recife, PE, Brasil: Editora Massangana, 1993.

CANDEAS, A. W. Culture et développement à l'UNESCO dans les années 1990: les limites et perspectives du Rapport Cuellar. Paris, Dissertação de

Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA), Paris, França: Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais, 1996.

BASTOS, E. R. Iberismo na obra de Gilberto Freyre. *Revista USP,* n. 38 (jun.). São Paulo, SP, Brasil: Universidade de São Paulo, 1998.

CRISTÓVÃO, F. A. A cultura lusófona, uma cultura ameaçada?. In: *Seminário Novo Mundo nos Trópicos*. Recife, PE, Brasil: Fundação Gilberto Freyre, 2000.

CUNHA, L. C.; VILA NOVA, S. *Os trópicos na era da globalização*. Recife, PE, Brasil: Editora Massangana e Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

DA SILVA, B. L. Cabo Verde visto por Gilberto Freyre. Apontamentos lidos aos microfones de Rádio Barlavento. In: *Boletim de Propaganda e Informação.* Praia, Cabo Verde: Imprensa Nacional, 1956.

FONSECA, E. N. DA. Gilberto Freyre, cultura e trópico. In: *Anais do Seminário de Tropicologia (1983)*. Recife, PE, Brasil: Editora Massangana e FUNDAJ, 1989.

FREYRE, G. (*et allii*). *Livro do Nordeste.* Recife, PE, Brasil: Arquivo Público Estadual, 1979.

FREYRE, G. *Manifesto Regionalista*, 7ª ed. Recife, PE, Brasil: FUNDAJ e Editora Massangana, 1996.

FREYRE, G. *Nordeste. Aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil.* 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: José Olympio, 1961.

FREYRE, G. *O Brasil em face das Áfricas negras e mestiças*. Lisboa, Portugal: [s.n.], 1963.

FREYRE, G. *Sobrados e Mucambos*. São Paulo, SP, Brasil: Global Editora, 2004.

GRAÇA, P. B. A incompreensão da crítica ao luso-tropicalismo. In: *Seminário Novo Mundo nos Trópicos*. Recife, PE, Brasil: Fundação Gilberto Freyre, 2000.

GRAÇA, P. B. Gilberto Freyre na correspondência de Melville J. Herskovits: o luso-tropicalismo frente ao afro-americanismo. In: MOREIRA, A.; VENÂNCIO, J. C. (Eds.). *Luso-tropicalismo: uma teoria social em questão.* Lisboa, Portugal: Vega Editora, 2000.

HOLANDA, S. B. DE. Panlusismo. In: FREYRE, G. *Uma cultura ameaçada: a luso-brasileira*. Recife, PE, Brasil: Gabinete Português de Leitura, 1980.

MEDINA, J. Gilberto Freyre contestado: o luso-tropicalismo criticado nas colônias portuguesas como álibi colonial do salazarismo. *Revista USP*, n. 45 (mar./maio). São Paulo, SP, Brasil: Universidade de São Paulo, 2000.

MOREIRA, A. Da Europa nos trópicos aos trópicos na Europa. In: *Seminário Novo Mundo nos Trópicos*. Recife, PE, Brasil: Fundação Gilberto Freyre, 2000.

RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J. *Introduction à l'histoire des relations internationals*. Paris, França: Armand Colin, 1991.

SACHS, I. Histoire, culture et styles de développement. Brésil et Inde: esquisse de comparaison. Paris, França: Edições L'Harmattan: UNESCO-CETRAL, 1988.

SACHS, I. *Cultures, environnements et styles de développement*. Paris, França: UNESCO, Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, 1994.

SACHS, I. *A la recherche de nouvelles stratégies de développement: Enjeux du Sommet Social*. Paris, França: MOST, 1995.

SACHS, I. Dos tristes trópicos aos trópicos alvissareiros. In: *Seminário Desenvolvimento Brasileiro e Trópico.* Recife, PE, Brasil: FUNAG, 2002.

SILVA, S. S. DA. *Um seminário nos trópicos. Gênese e institucionalização da Tropicologia em Pernambuco (1966-1968)*. Recife, PE, Brasil: Universidade Federal de Pernambuco, 2000.

SOUSA, I. C. DE. O luso-tropicalismo e a historiografia portuguesa: itinerários críticos e temas de debate. In: MOREIRA, A.; VENÂNCIO, J. C. (Eds.). *Luso-tropicalismo: uma teoria social em questão*. Lisboa, Portugal: Vega Editora, 2000.

SIEPIERSKI, P. D. Algumas influências na formação intelectual de Gilberto Freyre. In: *Seminário Novo Mundo nos Trópicos*. Recife, PE, Brasil: Fundação Gilberto Freyre, 2000.

TORRES, G. Trópico e desenvolvimento. *Anais do Seminário de Tropicologia (1966)*, v. 2. Recife, PE, Brasil: UFPE, 1969.

TOYNBEE, A. *A study of history*. Londres, Reino Unido: Oxford University Press, 1934-61.

UNESCO. *Nossa Diversidade Criadora. Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento*. Organizador: CUÉLLAR, J. P. DE. Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

UNESCO. *La dimension culturelle du développement: vers uma approche pratique*. Paris, França: UNESCO, 1994.

UNESCO. The cultural dimensions of global change: An anthropological approach. Paris, França: UNESCO, 1966.

VILA NOVA, S. Gilberto Freyre: bases teórico-conceituais do seu pensamento, especialmente da tropicologia. In: MOREIRA, A.; VENÂNCIO, J. C. (Eds.). *Luso-tropicalismo: uma teoria social em questão.* Lisboa, Portugal: Vega Editora, 2000.

Anais e documentos do Seminário de Tropicologia

SEMINÁRIO Desenvolvimento Brasileiro e Trópico. Dos tristes trópicos aos trópicos alvissareiros. Ano 1999. Recife, PE, Brasil: Ed. Massangana, FUNDAJ, 2002.

SEMINÁRIO Novo Mundo nos Trópicos. Ano 2000. Recife, PE, Brasil: Fundação Gilberto Freyre, 2000.

SEMINÁRIO Os trópicos na era da globalização. Ano 1996. Recife, PE, Brasil: Ed. Massangana, FUNDAJ, 1998.

Sítios da internet

Fundação Gilberto Freyre. *Seminário de Tropicologia*. Disponível em: <http://www.fgf.org.br/seminariodetropicologia/seminariodetropicologia.html>.

Portugal e a gênese do pensamento diplomático brasileiro

Sérgio Eduardo Moreira Lima*

Introdução

Este ensaio trata da gênese do pensamento diplomático brasileiro, das tradições, dos princípios, dos valores e dos personagens que marcaram sua evolução, bem como do papel de Portugal nesse processo histórico.

Em 2013, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) organizou um projeto que contribui para uma narrativa de valores[1] da política externa e das relações internacionais do Brasil. Dele resultaram três volumes sobre o pensamento diplomático brasileiro (ver PIMENTEL, 2013a, 2013b, 2013c), em que seus organizadores e autores nutriam a ambição de tornar aquele trabalho o primeiro passo para outras pesquisas e debates que fossem além da análise de personagens e circunstâncias. Defendiam a noção de que a diplomacia brasileira dispõe, historicamente, de ideias, ou de um pensamento, a sustentar-lhe a ação. A obra, que contou com a participação de profissionais do Itamaraty e acadêmicos, com notório conhecimento da matéria, fez criteriosa seleção de vultos que influíram nas tradições, conceitos e formulações do que se poderia identificar como pensamento diplomático brasileiro.

* Embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

1 Na acepção usada neste ensaio, valores correspondem às crenças fundamentais de um povo, aos princípios que utiliza para definir o que é certo, bom e justo. Valores representam os padrões morais, que inspiram e fornecem orientação quando se busca diferenciar o certo do errado, o bom do mau. Em sociologia, o termo utilizado no plural designa um conjunto de qualidades que ilustram comportamento admirado e enaltecido como princípio fundamental da vida de um determinado grupo social. Como os valores estão ligados à moral e à ética, sua universalização, ainda que problemática em razão das diferenças dos padrões culturais e de civilização, constitui importante desafio.

A centralidade da diplomacia nas questões de estado e a importância especial que adquiriu no Brasil em consequência da dimensão do seu espaço territorial, do número de países do seu entorno geográfico, bem como da diversidade dos elementos formadores da nacionalidade tornaram a narrativa ainda mais atraente, inclusive para além das fronteiras nacionais. Ao conhecer aspectos da história da América do Sul, pode-se melhor compreender o paradigma de paz estabelecido pela diplomacia regional com a decisiva participação do Brasil. É importante, todavia, o estímulo da pesquisa ao aprofundamento do tema e sua complementação a partir também da percepção externa e de perspectivas distintas bem fundamentadas.

O papel da diplomacia na história do Brasil e na formação de sua identidade assume tamanho relevo que um dos grandes heróis da pátria é um diplomata, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco. Ao negociar com base nos costumes e nas normas jurídicas internacionais as questões complexas de limites territoriais de um país com dez vizinhos – e que representa 50% da América do Sul –, contribuiu ele para a criação de um marco de estabilidade não apenas regional, mas também hemisférico, com repercussões na consolidação do direito das gentes e no fortalecimento de princípios e valores de importância para a convivência internacional.

Em recente entrevista a propósito de livro a ser por ele lançado, o embaixador Rubens Ricupero comenta que sua obra constitui tentativa de mostrar como os fatores externos influíram na criação do que é o Brasil de hoje[2]. Esclarece que não se trata de uma tradicional história do Brasil, tampouco uma história da diplomacia. Segundo ele, "o Brasil nasce sob o signo da política exterior, do mundo de fora" (RICUPERO, 2016). Observa ainda que, até há algum tempo, quando se falava na história do Brasil, a diplomacia era tratada como se não fizesse parte dela. Mas o Brasil, a seu juízo, "é um herdeiro da diplomacia, sobretudo da diplomacia de Portugal, um país europeu que não tinha força econômica nem política para enfrentar a supremacia da Espanha" (idem). Salienta ainda que "muito cedo os portugueses perceberam que a própria existência deles dependia da diplomacia e fizeram uma aliança com a Inglaterra que, provavelmente,

2 Entrevista publicada no jornal *Valor Econômico* em 9 de setembro de 2016. Consultar Ricupero (2016) nas referências bibliográficas ao fim do artigo para maiores informações.

é a mais antiga do mundo" (idem). Rubens Ricupero conclui esses comentários de sua longa conversa com a afirmação de que "a diplomacia portuguesa é exemplo de como um pequeno país sobrevive e sobreviveu com uma política externa defensiva. O Brasil herdou este espírito...".

Ricupero tem razão ao afirmar que a diplomacia era tratada como se não fizesse parte da história do Brasil. Apenas para citar um exemplo, o livro *Brasil: Uma Biografia*, da historiadora Lilia Schwarcz e da antropóloga Heloisa Starling, publicado em 2015, pela Companhia das Letras, com quase 700 páginas, não faz uma única referência ao Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, à formação territorial do país e à definição de suas fronteiras. É como se o espaço físico não fizesse parte da identidade do Brasil, quinto maior território do mundo. Enfim, dadas a dimensão do seu espaço e a diversidade dos grupos étnicos e culturais formadores da nação brasileira, o binômio integridade e integração territorial tão importante historicamente, antes de representar desafio ao Brasil como estado-nação, seja no período do Império, seja no da República, já constituía motivo de grave preocupação para a administração colonial portuguesa. Os processos de formação e preservação da integridade e de promoção da integração nacional - que se correlacionam - apresentam componente externo, cujo tratamento foi sendo pensado e construído ao longo da história com o concurso das personalidades examinadas na referida coleção *Pensamento Diplomático Brasileiro.*

Num exercício intelectual da abrangência deste último projeto*,* há sempre o risco de deficiências metodológicas. Os personagens escolhidos não esgotam necessariamente a relação de todos os formuladores e agentes diplomáticos que concorreram para a elaboração e execução de princípios e ideias que marcaram a história diplomática brasileira. De todo modo, a iniciativa é meritória e deverá inspirar outros estudiosos a aperfeiçoá-la e complementá-la, inclusive no seu universo de tempo, que começa antes mesmos da independência do país e se esgota em 1964, e, também, no espaço geográfico, enriquecida pela eventual inclusão de novas pesquisas junto a chancelarias estrangeiras sobre a memória de outros protagonistas a respeito dos fatos e das narrativas ali contidas.

Foi nesse contexto que surgiu a ideia de realizar este trabalho com o propósito de motivar o interesse de entidades de pesquisa portuguesas para a troca de impressões sobre a presença de Portugal na formação

do pensamento diplomático brasileiro. A reflexão sobre o tema ajudará a avaliar, da perspectiva da academia lusitana, a contribuição desse país, de seus governos, instituições e intelectuais na gênese da diplomacia brasileira. Creio que o diálogo entre estudiosos brasileiros e portugueses poderá revelar novos elementos de análise que enriquecerão esse exercício de reflexão histórica. Serão úteis para o maior conhecimento, no passado, do processo de formação profissional, bem como do planejamento, formulação e execução da política externa de Portugal com vistas a avaliar o grau de influência no perfil que viria a ter a diplomacia do Brasil-Império e suas repercussões contemporâneas na República. Na recente exposição ao Instituto Universitário de Lisboa, que serviu de base à elaboração deste ensaio, escolhi seis personagens brasileiros cujo papel e obra como diplomatas ou estadistas os identificam como partícipes dessa construção histórica e axiológica. São eles: Alexandre de Gusmão, José Bonifácio, Duarte da Ponte Ribeiro, Varnhagen, José Maria da Silva Paranhos Júnior e Rui Barbosa. Creio que poderiam servir de ponto de partida para essas reflexões sobre Portugal e a formação do pensamento diplomático brasileiro.

Alexandre de Gusmão

Não fosse o próprio Brasil o resultado mais eloquente da diplomacia portuguesa, o conceito da diplomacia brasileira, seu reconhecimento internacional, além do fato de ser Rio Branco, diplomata de carreira, um herói nacional, ressaltam a importância desse estudo que tem a ver com o patrimônio imaterial, memória, características, tradições e valores de uma das instituições mais respeitadas na evolução histórica do país. Para dar início a essa reflexão, recorde-se que o busto do brasileiro e também português Alexandre de Gusmão encontra-se tanto no Palácio das Necessidades, em Lisboa, como na Sala dos Tratados do Palácio Itamaraty, em Brasília.

Qual o significado dessa presença conspícua? Do lado português, trata-se do bacharel em Direito pela Universidade de Coimbra, diplomata, secretário particular de D. João V, membro do Conselho Ultramarino e negociador do Tratado de Madri, que redefiniu as fronteiras de Portugal e Espanha nas Américas, quando já estava esmaecida a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas. Por sua vez, para o Brasil, representa ele o

plebeu que, nascido na colônia, conquistou seu espaço na metrópole junto à corte. Como diplomata português, negociou um dos poucos tratados na história que dividiu um continente entre apenas dois estados. Sua proposta consistia, em síntese, na troca da Colônia do Sacramento, no estuário do rio da Prata, pelos Sete Povos das Missões e toda a vasta área do Planalto Central e da Amazônia. O Tratado conferia ao Brasil um espaço territorial próximo ao de suas atuais fronteiras. Para tanto, Gusmão recorreu ao direito privado romano, de onde trouxe o *uti possidetis*, princípio que legitima a propriedade de quem prova a posse pacífica, consequência do povoamento, e não a militar, resultante da conquista.

Todos os acordos firmados no ambiente solene da Sala dos Tratados do Palácio Itamaraty na capital do Brasil são celebrados sob as vistas do grande diplomata luso-brasileiro responsável pelo princípio que não só legitimou a expansão do espaço territorial brasileiro, com a incorporação da Amazônia e do Centro-Oeste, como forneceu também o fundamento jurídico para a doutrina que serviria de base à política de fronteiras do país desde a independência, sob a monarquia dos Braganças, até a República.

Além de Gusmão, apenas outros dois bustos se encontram na Sala dos Tratados: o do exímio profissional da diplomacia no II Reinado, Duarte da Ponte Ribeiro, natural de Viseu, considerado o responsável pelo desenvolvimento e aplicação, durante o Império, do *uti possidetis*, ajustando-o às condições prevalecentes nas fronteiras do Brasil; e o do Barão do Rio Branco, o negociador, na República, dos limites territoriais brasileiros com os países vizinhos, entre eles duas grandes potências europeias. O feito do Barão não tem paralelo. Repercutiu internacionalmente pelo que representou em termos de marco referencial para a estabilidade e a paz regional e também hemisférica. Seu nome chegou a ser cogitado para o Prêmio Nobel da Paz, no início do século XX. As três personalidades históricas – Gusmão, Duarte da Ponte Ribeiro e Rio Branco – representam os diplomatas a quem devemos o êxito das negociações para a formação e a delimitação do espaço brasileiro: um na época do Brasil-Colônia, outro na do Império e o último, na República.

Alexandre de Gusmão é considerado afetivamente *o avô da diplomacia brasileira*. O primeiro a estabelecer, sete décadas antes da independência, um legado que marcou o pensamento diplomático do país e se estendeu até a República, quando foram negociadas em definitivo todas as fronteiras

nacionais. O feito de Gusmão resulta do compromisso com a pesquisa, ao transpor conceitos estudados na academia para a realidade das negociações entre estados. O santista, que se formou em Coimbra e se especializou em Direito na Sorbonne, em Paris, deixou uma herança intelectual e ética, que compreende o estabelecimento do primado do direito, num tempo em que as questões internacionais ainda eram resolvidas pela força das armas; a crença na eficácia da diplomacia como instrumento de política externa, na capacidade de se atingir o resultado almejado pela qualidade e consistência dos argumentos na busca da solução negociada pacificamente. Eis, enfim, no trinômio pesquisa-direito-diplomacia a expressão do que legou para a posteridade. Que legado poderia ser mais emulador para os futuros estadistas e diplomatas brasileiros e mais revelador do caráter e da identidade do seu povo? Por isso, Alexandre de Gusmão é ainda hoje no Brasil motivo de inspiração e reverência.

Ademais, o Tratado de Madri, em seu artigo XXI, introduz uma extraordinária inovação que terá contribuído para o destino pacífico dos povos sul-americanos. Estabeleceu ele que, se houvesse, porventura, rompimento de relações entre as duas coroas ibéricas, o estado de beligerância ou de conflito não se estenderia às respectivas colônias na América do Sul. Estas deveriam prosseguir vivendo umas e outras como se não houvera tal guerra entre os soberanos, sem fazer-se a menor hostilidade, nem por si sós, nem junto com os seus aliados[3]. Tratava-se de um dispositivo precursor do princípio da boa vizinhança. É notória também sua influência sobre a chamada "Grande Instrução", redigida antes do Tratado de Madri, que defendia uma reaproximação entre Portugal e França para criar um contrapeso à forte influência britânica sobre a política externa portuguesa, agravada desde o Tratado de Methuen, de 1703. Com a proposta, Gusmão parecia querer evitar a redução das alternativas de

3 O artigo XXI do Tratado de Madri preconizava que: "Sendo a guerra ocasião principal dos abusos, e motivo de se alterarem as regras mais bem consertadas, querem Suas Majestades Fidelíssima e Católica que se (o que Deus não permita) se chegasse a romper entre as duas Coroas, se mantenham em paz os vassalos de ambas, estabelecidos em toda a América Meridional, vivendo uns e outros como se não houvera tal guerra entre os Soberanos". O Barão do Rio Branco foi um dos que comentaram elogiosamente em relação ao Tratado: "O estudo do Tratado de 1750 deixa a mais viva e grata impressão da boa-fé, lealdade e grandeza de vistas que inspiraram esse ajuste amigável de antigas e mesquinhas querelas, consultando-se unicamente os princípios superiores da razão e da justiça e as conveniências da paz e da civilização da América" (RIO BRANCO, 2012, apud GOES FILHO, 2015, p. 197-198).

ação diplomática de Portugal. Para os estudiosos como Jaime Cortesão, tinha ele em mente a defesa da valiosa possessão colonial portuguesa na América (CORTESÃO, 2006).

Em qualquer estudo que se faça sobre a influência de Portugal na formação do Brasil, a língua de Camões estará presente junto com a epopeia lusíada que cantou e estimulou o espírito empreendedor do povo português durante séculos. Sem ele, dificilmente viriam as descobertas, as conquistas "por mares nunca dantes navegados" e o heroísmo. Ademais, não fosse a beleza da língua, com sua sonoridade, filtrada por diferentes etnias, não se espalharia, como logrou fazê-lo, pelos quatro cantos, contribuindo para garantir a unidade e a integração do território brasileiro. Mas a língua portuguesa veio acompanhada de uma visão de mundo. A extensão do idioma a todos os rincões do Brasil e dos outros países de língua portuguesa, nos cinco continentes, evoca a formação do que Tom Wolfe (2016) viria a denominar, na apologia genérica da linguagem, *the kingdom of speech*, congregando o que seriam os ativos mais importantes na evolução da humanidade: a fala, a comunicação e o idioma. Para muitos, em meio às línguas autóctones e de diferentes etnias africanas, foi o falar português que uniu e conferiu o primeiro elemento de identidade do Brasil moderno.

De fato, constituem esses ativos o instrumento para o exercício da vontade, para a difusão da cultura, dos valores, das ideias, para a celebração dos tratados, para o desenvolvimento das doutrinas, práticas, técnicas, e dos avanços cartográficos que tanto serviram à diplomacia. Até hoje, não há quem não se impressione ao visitar, no velho Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro, a Mapoteca, ao lado do Arquivo Histórico. Como construir a visão dos interesses nacionais num território continental, como consolidar sua expansão e mantê-lo íntegro, em contraste com o que viria a ocorrer com a fragmentação da América hispânica? Enfim, a narrativa que parece começar em meados do século XVIII – que transita por diferentes períodos históricos do Brasil-Colônia, do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e do Brasil-Império –, principia, na verdade, com as entradas e bandeiras e com episódios como o da subida do rio Amazonas por Pedro Teixeira no século XVII. São conquistas que revelam heróis, mas deixam clara a maneira de ser e a admirável capacidade de gestão da burocracia metropolitana numa extraordinária aventura continental.

A cooptação dos povos indígenas na Amazônia pelas missões jesuíticas portuguesas muito contribuiu para fazer valer o *uti possidetis*, como se observa nas escrituras registradas e preservadas nos arquivos históricos de Portugal. Essas ações de natureza legal e administrativa geram consequências em termos de gestão de um processo colonizador relativamente bem estruturado, apesar dos obstáculos e das circunstâncias nem sempre favoráveis. Tal processo se projeta no século XIX e tem impacto na formação da diplomacia brasileira, antes e depois da independência.

Na coleção *Pensamento Diplomático Brasileiro, Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*, que citei no início deste ensaio, diplomatas, professores e historiadores brasileiros concluem que existe efetivamente tal pensamento e que ele começa com Alexandre de Gusmão e o papel por ele desempenhado como negociador no Tratado de Madri. Gusmão é considerado o "estadista que desenhou o mapa do Brasil", título do primeiro ensaio sobre personagens que influíram nessa evolução. No entanto, não há ali curiosamente referência à expedição de Pedro Teixeira, português considerado o desbravador da Amazônia e o fundador de Belém, no estado do Pará. Teixeira representou o esforço épico de desbravamento ocorrido no século XVII com vistas à tomada de posse de territórios, depois incorporados nas negociações do Tratado de Madri. Não fosse o sentido de missão do explorador e militar português, o desenho de Gusmão teria sido prejudicado na parte setentrional pela dificuldade de prova da efetiva ocupação territorial, iniciada havia mais de cem anos.

A epopeia de Pedro Teixeira (1637-1639), ao empreender a primeira navegação Amazonas acima e fundar, no retorno, o povoado de Franciscana, em nome da coroa Portuguesa e por instrução do governador do Maranhão, constitui uma das páginas menos conhecidas da história do Brasil colonial, embora das mais importantes para a formação territorial do país. O explorador português, com sua coragem e bravura, possibilitou o desenho do Brasil resultante do Tratado de Madri (1750) com a notável extensão das fronteiras nacionais para oeste, na Amazônia.

O retrospecto histórico da conquista portuguesa do Amazonas teve início, ainda no período da União Ibérica (1580-1640), com o alerta dado pelas cortes de Portugal, em 1615, a Felipe III (Felipe IV de Espanha), sobre a proliferação de feitorias e barcos estrangeiros na foz do grande rio. Não deixa de ser curioso o fato de o Conselho de Estado espanhol,

em resposta, ter determinado que os próprios portugueses combatessem tais invasões. Uma vez assumida a defesa da região, estava aberta a porta para a conquista, ocupação e exploração do baixo e do alto Amazonas por agentes luso-brasileiros. O *uti possidetis,* invocado no século seguinte por Alexandre de Gusmão, beneficiou-se da circunstância criada por essa decisão da corte espanhola.

É nesse contexto histórico e estratégico que se inserem a expulsão, em 1615, dos franceses instalados no Maranhão desde 1612 e a ocupação militar lusitana no Pará: em 1616, foi construído o Forte do Presépio, marco fundador de Belém. O alferes Pedro Teixeira participa dessa missão e sua competência militar o leva, nas décadas seguintes, a comandar expedições que expulsam holandeses, ingleses e irlandeses do baixo Amazonas. Em 1631, a região passa a ser, definitivamente, território português.

A leste da Cordilheira dos Andes, as tentativas espanholas encontravam dificuldades de aproximação com a população autóctone. A contundente resistência indígena, a par do sucesso das atividades mineradoras desenvolvidas nos altiplanos, desestimulava a ocupação espanhola do alto Amazonas e acabou delimitando, na prática, sua fronteira oriental. Há quem acredite também que, já tendo descoberto o Eldorado, seria relativamente menor o interesse da administração colonial espanhola em enfrentar diretamente os custos e riscos da extensão de suas atividades à imensidão da planície amazônica.

Na outra extremidade do grande rio, aprofundava-se a presença portuguesa: superada a fase da defesa e expulsão de europeus não ibéricos, Portugal passou à exploração e ocupação do território, sempre rumo ao ocidente, penetrando-o e desafiando a indefinição das possessões espanholas, em um vácuo jurídico atravessado pela natureza exuberante e ocupado por tribos indígenas de maior ou menor grau de animosidade contra os invasores brancos.

O interesse português foi acentuado pela surpresa da chegada a Belém, em 1637, de soldados e religiosos franciscanos espanhóis, que haviam descido todo o Amazonas desde o Peru. Apesar da circunstância política da União Ibérica, autoridades portuguesas se inquietaram com a perspectiva de novas tentativas de viagens espanholas. O empreendimento inverso – há muito presente na agenda portuguesa, mas postergado por necessidades prementes de defesa da região –, com vistas a alargar a

presença portuguesa até o alto Amazonas, ocupar a maior parte da bacia do grande rio e estabelecer relações com as dependências cisandinas de Castela, foi organizado com relativa rapidez e cumprido em prazo admiravelmente curto, para a época e as circunstâncias dadas. A frota, preparada pelo governador do estado do Maranhão e Grão-Pará, Jácome Raimundo de Noronha, sobe os rios Amazonas e Napo até chegar a Quito – uma façanha de mais de 4.000 quilômetros contra a correnteza (uma distância não muito inferior a que separa Lisboa de Moscou).

Por seus méritos, o agora capitão-mor e general Pedro Teixeira foi designado para liderar a épica expedição, a primeira missão de grande porte e a mais importante viagem de reconhecimento e penetração realizada naquele século. A frota parte a 28 de outubro de 1637 e, em janeiro de 1638, encontra a foz do rio Negro; no início de julho do mesmo ano, chega à confluência dos rios Napo e Aguarico (atual fronteira Peru--Equador) e o Aguarico recebe dos portugueses o nome de rio do Ouro. Nesse ponto, Pedro Teixeira deixa uma guarnição para explorar a região e preparar o regresso. Em 15 de agosto, ele chega ao Payamino, já sob a jurisdição da Audiência de Quito, e sobe a cordilheira em direção àquela cidade, onde é recebido pelo governador.

Se aos portugueses surpreendera a chegada de espanhóis a Belém, a recepção ao comandante da expedição não escondia a perturbação espanhola. Recebidos um mapa e anotações feitas durante o percurso, a autoridade peruana envia todo o material a Madri. Ao tomar conhecimento do minucioso relato, o Conselho das Índias, indignado, propõe a Filipe IV (III de Portugal) não somente um castigo ao governador Jácome de Noronha, idealizador da façanha, pelo atrevimento da descoberta da navegação até o Peru, mas também, com a maior severidade, que Portugal abandone a boca do Amazonas e as províncias do Maranhão.

O rei, entretanto, compreendeu a dimensão do fato e os benefícios que traria à coroa ibérica, e não atendeu aos reclamos do Conselho das Índias. Ao contrário, a região passou a ter relações diretas com Lisboa, separadamente do governo do Brasil.

Em 2016, a FUNAG lançou o livro *Pedro Teixeira, a Amazônia e o Tratado de Madri* (MOREIRA LIMA; COUTINHO, 2016), inspirado nas consequências diplomáticas da expedição do desbravador português. Como pressentido pelas autoridades espanholas do Vice-Reino do Peru e

pelo Conselho das Índias, os relatos e documentos que constam daquela publicação foram devidamente registrados e, um século depois, utilizados por Alexandre de Gusmão nas negociações do Tratado de Madri.

As iniciativas de povoamento tomadas por Teixeira na descida do rio (viagem de retorno Quito-Belém) foram decisivas no processo de reconhecimento das fronteiras ultramarinas de Portugal e Espanha e no deslocamento da linha limítrofe do Tratado de Tordesilhas, de 1494. O registro de fundação do povoado de Franciscana, para o que fora Teixeira secretamente instruído pelo governador português, constitui-se em fator de estímulo à ocupação territorial por meios pacíficos, o que permitiu o recurso ao princípio do *uti possidetis*, que, transposto para o direito das gentes no Tratado de Madri, legitimou a reivindicação portuguesa na região.

Nas tratativas com os espanhóis, Alexandre de Gusmão menciona especificamente a viagem de Pedro Teixeira para justificar o *uti possidetis* na Amazônia. Com um toque de humor, alega até modéstia nas reivindicações portuguesas, já que, com a fundação de Franciscana, "nas bocainas do rio do Ouro", a divisa ficaria no Napo, bem mais longe. No Mapa das Cortes (feito em Lisboa sob a direção de Alexandre de Gusmão, com vistas à negociação do Tratado de Madri), ele registra as missões de religiosos portugueses em rios amazônicos, fazendo justiça ao fato de que, nos cem anos que medeiam da epopeia de Teixeira ao Tratado de Madri, foram elas que garantiram a ocupação efetiva da imensa área.

Dos documentos analisados durante a pesquisa, sobressai o contraste entre as práticas portuguesas e espanholas de contato com os nativos, as quais acabaram por contribuir para o processo de povoamento, como esclarece o presidente da Audiência de Quito, em sua *Información* ao Rei (ver MOREIRA LIMA; COUTINHO, 2016, p. 130-143).

Como reconhecimento por sua extensa lista de serviços prestados, Pedro Teixeira foi agraciado, em fevereiro de 1640, com o cargo de capitão-mor da capitania do Grão-Pará. O grande explorador faleceu em julho de 1641, em Belém, e foi sepultado dentro do Forte do Presépio. A publicação da FUNAG foi, assim, um tributo ao desbravador e explorador luso-brasileiro, a quem a coroa portuguesa deveu a posse de quase toda a bacia amazônica; e o Brasil, a exploração de mais de 10.000 km² de rios e trilhas.

Apesar do alcance da histórica expedição, seu significado ainda não conta com uma narrativa abrangente, que consolide os estudos e documentos esparsos existentes a respeito, muitos dos quais em bibliotecas de Portugal e de outros países europeus. Diante disso, a FUNAG se propôs o desafio editorial de produzir um levantamento das principais referências documentais sobre a missão de Pedro Teixeira, com o objetivo de contemplar a exploração do rio Amazonas a partir da perspectiva da coroa portuguesa, no contexto do período final da União Ibérica[4].

O material deixa entrever a existência de uma efetiva política de estado de Portugal com vistas à expansão de seu território americano para além dos limites do Tratado de Tordesilhas naquele período; e é possível argumentar que o episódio contribuiu para emular o nacionalismo português em direção ao processo político que culminaria com a restauração da coroa portuguesa – um ano após o retorno a Belém da expedição de Pedro Teixeira.

A publicação citada resulta de um esforço de pesquisa realizado pelo Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) da FUNAG, no Rio de Janeiro, no Arquivo Histórico Ultramarino e na Biblioteca da Ajuda, em Lisboa, e na Biblioteca Pública Municipal do Porto. A Embaixada do Brasil em Lisboa muito colaborou nos contatos com essas instituições portuguesas. O objetivo da pesquisa foi trazer à luz relatos de expressão histórica, fontes documentais primárias e secundárias, que permitam extrair uma visão sobre a importância estratégica da expedição de Pedro Teixeira.

O conhecimento da obra de Alexandre de Gusmão muito se deve aos estudos realizados pelo historiador português Jaime Cortesão (1884--1960), que viveu no Brasil e foi professor do Instituto Rio Branco, que corresponde à academia diplomática brasileira. A FUNAG já havia publicado, em 2006, em dois volumes, o livro *Alexandre de Gusmão e o*

4 A FUNAG disponibilizou em seu portal versão digital ampliada do livro *Pedro Teixeira, a Amazônia e o Tratado de Madri* (2016), contendo vinte e seis documentos adicionais relevantes para o estudo da expedição de Pedro Teixeira e para a compreensão do projeto português de expansão sob a União Ibérica. Estes documentos compreendem o relato atribuído ao frade Alonso de Rojas (*Descubrimiento del Río de las Amazonas y sus Dilatadas Provincias*) e a transcrição paleográfica dos seguintes textos: *Regimento do Governador do Maranhão para expedição até a cidade de Quito*; *Carta do presidente de Quito avisando a entrada dos portugueses pelo rio Napo*; *Relato de Pedro Teixeira sobre o rio das Amazonas e relato da navegação dos portugueses no rio Napo*, entre outros.

Tratado de Madrid (2006), como anteriormente citado. Cortesão considerava Alexandre de Gusmão um homem que agia e pensava adiante do seu tempo e contribuiu para consagrá-lo como um dos grandes fundadores da nacionalidade brasileira, precursor da geopolítica americana e mestre da ciência e da arte diplomáticas.

Ao rememorar esses episódios e as *forças profundas* que influíram na formação territorial do Brasil e na gênese do pensamento diplomático brasileiro, convém lembrar que, menos de seis décadas após o Tratado de Madri, a repercussão na Península Ibérica das disputas políticas entre a França revolucionária sob Napoleão Bonaparte e a Inglaterra do período pré-vitoriano abrem novas perspectivas para a evolução histórica do Brasil. Em 1808, diante da iminente invasão napoleônica, a corte portuguesa, com o apoio do governo inglês, se transfere para o Brasil, que, em 1815, é elevado à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves; e o Rio de Janeiro passa a ser a única sede de um império europeu fora do continente. A presença do herdeiro do trono português, D. João, no Brasil estabelece significativa diferença de rumos das formas e sistemas de governo e do regime político das colônias da América hispânica e do Brasil, a única monarquia na América do Sul. O fato de a independência do Brasil ter sido proclamada, em 7 de setembro de 1822, pelo próprio príncipe herdeiro do Reino de Portugal, D. Pedro, gera questionamentos legítimos quanto à questão da efetiva autonomia em relação à metrópole, mas também no tocante à restauração europeia.

Segundo o historiador e diplomata João Hermes Pereira de Araújo não houve, no caso das colônias hispânicas emancipadas, "nenhum aspecto de transmissão legítima de soberania, o que era, de certo modo, mais atentatório aos princípios defendidos pela Santa Aliança" (ARAÚJO, 2002). No caso do Brasil, a ausência desse princípio da legitimidade parecia contornada. A questão que se colocava era a da sucessão ao trono de Portugal. De certa forma, a abdicação de D. Pedro I ao trono, em 1831, e seu regresso a Portugal decorreu do problema da sucessão. A posição da Espanha em relação a suas antigas colônias era bem diferente da de Portugal. O governo de Madri não parecia vislumbrar alternativa ao restabelecimento do poder da antiga metrópole, enquanto para Portugal a independência do Brasil fora realizada pelo próprio herdeiro da coroa portuguesa.

É interessante observar que foram os EUA, república que recém conquistara a soberania, o primeiro país a reconhecer a independência do Brasil, assim como fizera também, de forma coerente com os ideais de seus fundadores, em relação às antigas colônias espanholas. Esse fato histórico constituía um desafio, uma vez que a Europa reconhecera a independência dos Estados Unidos da América (EUA) e ficara neutra no processo de emancipação das referidas colônias hispânicas. Coube, inicialmente, a José Bonifácio conduzir o processo de reconhecimento da independência.

José Bonifácio de Andrada e Silva

José Bonifácio de Andrada e Silva é o segundo grande vulto brasileiro identificado na referida coleção *Pensamento Diplomático Brasileiro.* Natural também de Santos, cidade balneária de São Paulo, na região sudeste do Brasil, descendente de família da aristocracia portuguesa, formou-se pela Universidade de Coimbra. Nela destacou-se na cátedra de Metalurgia. Seu busto e os minerais que identificou e levam seu nome ainda ali se encontram expostos num pequeno museu. Mereceu ele o epíteto de "Patriarca da Independência" por sua contribuição decisiva ao processo de emancipação do Brasil. Ajudou D. Pedro de Alcântara a resistir à oposição e a organizar o governo independente. Após 30 anos na Europa, regressou ao país de origem durante o período do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Em 1790, estivera em Paris por ocasião da Revolução Francesa. Em 1822, D. Pedro I nomeou-o primeiro chanceler do Brasil.

José Bonifácio contribuiu para os valores mais altos alcançados pelo Brasil em sua história: a autodeterminação e a independência, o direito a aspirar, como povo, a uma identidade comum, a escolher suas próprias instituições legais e políticas e seus representantes ou governantes, de forma soberana, sem condicionamentos à autoridade externa. Em sua singular trajetória política, logrou, ademais, o reconhecimento da autonomia do país pela comunidade das nações.

Defendeu o deslocamento do eixo da política externa brasileira para o entorno regional, sobretudo na bacia do Prata; a criação de uma comunidade de nações lusófonas; a integração territorial (inclusive com a proposta ainda incipiente do estabelecimento da capital no centro geográfico do país, que seria retomada, mais tarde, por Varnhagen, ideia precursora da construção do que viria a ser Brasília); a integração social

mediante a abolição da escravidão, absorção do elemento negro e a "civilização" dos indígenas na sociedade brasileira.

Além desses propósitos, que antecipavam, em alguns casos, o que constitui atualmente a noção de direitos humanos e, até mesmo, o conceito de boa vizinhança, Bonifácio consagrou-se na defesa de estratégia exitosa do reconhecimento da independência do país pelas potências da época, respeitada a unidade territorial do Brasil e sua soberania plena. Fez observar a preservação da autonomia decisória do estado em relação aos centros internacionais, valendo-se do peso do mercado consumidor brasileiro como fator de barganha e de poder. Bonifácio inaugurou a prática que se tornaria característica da diplomacia brasileira de apresentar o Brasil acompanhado sempre de seu enorme potencial e não reduzido a suas limitações conjunturais.

No momento da independência, o Brasil era um país em formação, com territórios inexplorados, grandes vazios demográficos, povos de diferentes grupos étnicos não integrados, muitos dos quais escravos, diversas línguas, em que o português ainda não era o idioma corrente. O desafio de Bonifácio consistia em demonstrar à comunidade internacional que o Brasil era uma nação politicamente organizada, embora, na verdade, representasse, à época, muitas nações autóctones e africanas com línguas próprias e ainda não tivesse um território com fronteiras delimitadas e reconhecidas pelas novas repúblicas vizinhas. A formação do povo brasileiro ainda estava em processo. Tais condições dão a medida do desafio com que se defrontava o "Patriarca da Independência" para obter o reconhecimento do novo estado.

José Bonifácio foi, assim, o primeiro responsável pela política exterior do Brasil independente. Empenhou-se em afastar o estado nascente de paradigmas portugueses e estabelecer novas diretrizes e iniciativas a partir de uma percepção distinta. O foco de atenção começa a mover-se para a América do Sul, em especial a bacia do Prata, com o projeto de aproximação cooperativa com Buenos Aires e de solução da questão da província Cisplatina. Firma ele visão diversa sobre o processo de reconhecimento da independência, e criticaria, mais tarde, após seu exílio em Paris, as concessões feitas pelo governo de D. Pedro I às potências da época. O "Patriarca da Independência", sem dúvida, fez por merecer

lugar próprio no panteão dos heróis nacionais e das personalidades que marcaram o pensamento diplomático brasileiro.

Duarte da Ponte Ribeiro

Na sequência desses diplomatas e estadistas que influíram na formação do pensamento diplomático brasileiro, Duarte da Ponte Ribeiro é reconhecido por sua contribuição ao desenvolvimento da doutrina para a negociação dos limites territoriais do país. Médico de formação, diplomata, cartógrafo, Ponte Ribeiro, nasceu em Viseu, em 4 de março de 1795, e veio para o Brasil em 1808 com a corte portuguesa. Serviu na Espanha, Portugal, México, Peru, Bolívia e Argentina até a guerra contra Rosas, em que teve participação importante. Na condição de representante do Império junto à Confederação Peru-Bolívia, negociou tratado de comércio, navegação fluvial e limites, em que utilizou a doutrina do *uti possidetis* de fato[5]. O acordo não foi aprovado pela assembleia, mas a doutrina tornou-se princípio nas negociações de limites do Brasil, inclusive sob Rio Branco. Segundo o historiador e também diplomata Luís Claudio Villafañe G. Santos,

> a importância de Duarte da Ponte Ribeiro na discussão e consolidação das doutrinas do Império sobre os limites e a territorialidade brasileira – ideias estas que depois foram herdadas pelo governo republicano até hoje – não pode ser minimizada (SANTOS, 2013, p. 162).

Considerado o "fronteiro-mor do Império", negociador de tratados pioneiros, cartógrafo renomado e autor de quase duas centenas de memórias sobre as fronteiras,

> foi decisivo para o estabelecimento da doutrina para a definição do território nacional e sustentou com detalhados e minuciosos estudos empíricos, pesquisa documental e elaboração de mapas que, por suas qualidades técnicas seguiriam vigentes como referência inescapável por muitas décadas após sua morte (SANTOS, 2013, p. 166).

5 No caso da América Latina, podem-se diferenciar duas interpretações para a aplicação do princípio com relação ao direito internacional público: *uti possidetis juris* e *uti possidetis facto*. Utilizado pelos países da América espanhola, o *uti possidetis juris* contemplou o reconhecimento tácito por parte das colônias das fronteiras assinaladas por tratados e divisões administrativas das antigas metrópoles. Já o *uti possidetis facto*, utilizado na América portuguesa, baseia-se na posse de fato do território ou na sua pretensão de ocupação populacional.

A política externa de D. Pedro I foi essencialmente reativa, hesitante e parecia revelar inconsistências. De todo modo, essas características, talvez compreensíveis nas circunstâncias de afirmação da nacionalidade, em meio a extraordinárias mudanças internas e externas, permitiram aprofundar o exame dos fundamentos e das diretrizes daquela política, como se observa no labor diplomático de Duarte da Ponte Ribeiro. Sua primeira missão ao Peru representou apenas uma resposta às missões de enviados de países vizinhos interessados na negociação dos limites territoriais. D. Pedro relutava em entrar em negociações sob o argumento de que ainda não dispunha de informações necessárias para o início dessas tratativas (SANTOS, 2013, p. 166). Não havia ainda uma doutrina formulada para a definição dos limites em termos amplos. O cerne da questão estava no reconhecimento ou não dos tratados entre Portugal e Espanha como base para as negociações entre o Brasil e seus vizinhos.

Somente no Segundo Reinado (1840-1889) foi definida uma política coerente e Ponte Ribeiro foi um dos grandes defensores e protagonistas deste debate. Assim, a doutrina do *uti possidetis* adquiria, em termos práticos, um sentido eminentemente defensivo, para garantir uma fronteira que se afigurava máxima, em virtude da percepção de que a população brasileira refluía para o litoral. Em termos de discurso, essa ideia encaixava-se perfeitamente na argumentação sobre a preservação do território legado pela colonização portuguesa, definido em limites naturais. A territorialidade brasileira seria um legado da natureza que a metrópole havia descoberto e povoado com a ajuda de tribos indígenas que davam, nessa visão, uma sustentação antropológica à noção de um Brasil preexistente. Não por acaso, o indigenismo seria a corrente mais marcante do romantismo brasileiro, movimento intelectual cuja missão autoproclamada era construir uma literatura nacional. Em contraste, por um lado, com os EUA – que tinham na expansão territorial, na ideia de uma fronteira sempre em movimento, uma das bases de sua identidade – e, por outro, com a maior parte dos países hispano-americanos – que desde muito cedo cultivaram uma espécie de "síndrome do território minguante" como parte de seu discurso nacionalista – a diplomacia brasileira foi construindo a narrativa de um país "satisfeito" com seu território, que estaria contido em fronteiras naturais (e, portanto, não históricas) e cuja origem e legitimidade precediam a colonização.

Francisco Adolfo de Varnhagen

Outro vulto histórico incluído no pensamento diplomático brasileiro foi Francisco Adolfo de Varnhagen (1816-1878), nascido em Sorocaba, de pai alemão e mãe portuguesa, estudou no Real Colégio Militar da Luz e formou-se na Academia da Marinha em Lisboa. É considerado o patrono da historiografia brasileira com sua obra *História Geral do Brasil*[6], lançada originalmente em dois volumes nos anos de 1854 e de 1857, que muito se beneficiou das pesquisas por ele realizadas na Torre do Tombo. Aderiu à causa do ex-imperador D. Pedro I na disputa pela coroa portuguesa, engajado no 2º Batalhão de Artilharia de Portugal. Promovido a oficial, ingressou na Academia de Fortificações, onde concluiu o curso de engenheiro militar em 1834. Mais tarde, tornou-se membro da Academia Real de Ciências de Lisboa. Retorna ao Brasil em 1840 e, em 1844, por decreto do imperador, é naturalizado brasileiro. Faz parte da geração que consolidou o estado monárquico brasileiro e que teve em José Maria da Silva Paranhos, o visconde do Rio Branco (1819-1880), a grande referência como estadista e homem público. Em 2016, o Brasil celebrou o bicentenário do nascimento de Varnhagen, ainda não tão conhecido como diplomata e pensador estratégico. Integrante de uma geração de intelectuais e diplomatas que ajudou a construir o Brasil, como Duarte da Ponte Ribeiro, Francisco Adolfo de Varnhagen não apenas representou o país, mas contribuiu com suas ideias e ações para preservar a coesão territorial e promover a integração nacional. Participou no processo que levaria a um Brasil territorialmente coeso e integrado. Sua obra e atuação pública influíram também no conceito da nacionalidade e na formação da identidade brasileira. Sua experiência como militar, pesquisador, diplomata, historiador e publicista deram-lhe as condições intelectuais e profissionais para, em meados do século XIX, identificar desafios e convertê-los em soluções a partir de perspectivas inovadoras e voltadas para o futuro.

A visão estratégica de Varnhagen combina dois importantes campos do conhecimento, a História e a Geografia – bases da geopolítica –, amadurecidos pela experiência diplomática. Em seu conjunto, compõem a moldura existencial, física e empírica da formação e do desenvolvimento da nacionalidade. O engajamento no projeto de transferência da capital para o interior, que sintetiza sua preocupação geopolítica, foi muito além

6 Consultar Varnhagen (2011[1854/1857]) nas referências bibliográficas.

dos mapas analisados no conforto dos gabinetes e bibliotecas: aventurou-se em longa e penosa expedição ao Planalto Central para identificar o local onde deveria erigir-se, futuramente, a nova capital. Mas Varnhagen foi muito além. Sabia que o processo de afirmação nacional não se realiza em um vazio político sul-americano. Atento a essa dimensão, dedicou-se às questões da navegação do rio Amazonas e das fronteiras com potências europeias ao norte, nas Guianas. Ademais, sua ampla experiência diplomática adquirida em missões permanentes na América do Sul – Santiago, Lima e Quito, suas viagens de negociação a Assunção e Caracas – e na Europa – Lisboa, Madri e Viena – conferiram-lhe ampla visão do panorama mundial.

É nessa perspectiva que se insere o maior legado de Varnhagen: a síntese de uma história sistematicamente pesquisada e elaborada, de uma geografia que transcende os mapas e instrumentos e se traduz no percurso dos amplos sertões. A combinação de uma visão estratégica interna, envolvendo o binômio integridade-integração do país, e externa, na relação equilibrada com os vizinhos sul-americanos, inclusive na definição das fronteiras, faz dele um dos formuladores do pensamento diplomático e estratégico durante o Império.

Barão do Rio Branco

Trata-se do vulto maior da história diplomática brasileira. Sua sensibilidade para os desafios que enfrentava o Brasil muito se beneficiou da experiência do pai, José Maria da Silva Paranhos, o visconde do Rio Branco, considerado o maior estadista do Segundo Reinado, presidente que foi do Conselho de Ministros após o término da Guerra da Tríplice Aliança, momento de defesa da soberania. O Visconde mereceria pesquisa aprofundada nesta narrativa para fixar os valores que promoveu como diplomata, chanceler e estadista.

O foco, no entanto, no exercício exploratório deste ensaio, permanece com o Barão do Rio Branco, que, após longa carreira no exterior, serviu como chanceler da República, de 1902 a 1912. Logrou inspirar narrativa própria em torno de conceitos e de valores consagrados com o êxito que obteve na negociação das fronteiras do Brasil. Trata-se do grande vulto, da referência maior do pensamento diplomático brasileiro. Era monarquista, admirador de D. Pedro II, sobre quem escreveu profusamente para

enciclopédias estrangeiras e também na obra *D. Pedro II, Imperador do Brasil*, de autoria de Benjamin Mossé (2015), reeditada pela FUNAG, com o subtítulo *O Imperador visto pelo barão do Rio Branco*.

Com habilidade e conhecimento de causa, o Barão destacou-se nas tratativas que garantiram ao país o reconhecimento e a legitimidade de seu vasto espaço territorial. Com base no direito internacional, consolidou extraordinário legado para o Brasil, o qual representa também marco de estabilidade hemisférica, da solução pacífica das disputas e da construção da boa vizinhança. Fez prevalecer interesses nacionais estratégicos em meio a situações complexas envolvendo poderes assimétricos numa fase de transição geopolítica entre a Europa e os EUA. Sua obra tornou-o não apenas respeitado erudito e diplomata, mas igualmente estrategista, estadista e herói nacional, fato que distingue a diplomacia brasileira e os ideais a que tem servido historicamente.

O Brasil tem hoje dez países lindeiros, mas tem acordos de fronteira com onze, pois a fronteira que o Equador pretendia, no passado, acabou não sendo estabelecida com a vitória peruana em disputa resolvida pelo Tratado do Rio de Janeiro, de 1942, e em posteriores ajustes. Caberia recordar o quadro geral dessas negociações: com o Paraguai e a Venezuela, os limites foram estabelecidos no Império: pelo Tratado de 1859, com o segundo; e pelo de 1872, depois da Guerra do Paraguai, com o primeiro. As fronteiras com a Argentina (1895), a Guiana Francesa (1900) e a Guiana (então Guiana Inglesa, 1904) foram objeto de arbitramentos. Os dois primeiros representaram vitórias integrais conseguidas por Rio Branco, como negociador; com a Guiana, vitória parcial (a maior parte do território contestado não foi atribuída ao Brasil), sendo a posição brasileira defendida por Joaquim Nabuco, com base em estudos elaborados pelo Barão.

Rio Branco traçou o desenho definitivo de boa parte da linha de limites do Brasil, com sua atuação decisiva nos três arbitramentos, antes de ser ministro, e, depois, nos cinco acordos de fronteiras (excluído o pequeno ajuste com a Argentina e o acordo com o Equador e incluído o acordo com o Suriname). O mérito não é apenas dele, como ele próprio reconhecia: havia estudos, propostas e tratados anteriores. Coube a ele, entretanto, resolver as últimas questões; e todas de forma pacífica, através de acordos bilaterais bem negociados e perfeitamente ratificados. Como

salienta Synesio Sampaio Goes Filho (2015), "o Barão, aliás, é o primeiro a reconhecer a habilidosa política de fronteiras dos portugueses na colônia e, sobretudo, a benéfica ação dos diplomatas do Segundo Reinado".

No entanto, os arbitramentos e os tratados de limites, que envolvem oito de nossos dez vizinhos, são sem dúvida o marco histórico definitivo de uma política bem-sucedida. Não há precedente de um chanceler que tenha feito tanto para a formação das fronteiras de seu país, o que justifica o prestígio único que o Barão alcançou em nossa história, na América Latina e no mundo.

Esse patrimônio diplomático, que ainda hoje contribui para a manutenção da paz e da segurança na região e das tradições regionais a serviço do entendimento, da cooperação e da boa vizinhança, poder-lhe-ia ter valido o Prêmio Nobel da Paz, que tampouco foi conferido, mais tarde, a Mahatma Gandhi, líder da independência e do movimento pacifista na Índia. A dimensão do legado desses dois vultos na defesa de valores universais do direito e da paz permanece com o reconhecimento maior dos seus próprios povos e da história. Se as condições geopolíticas da América do Sul tornam o continente uma das poucas regiões do mundo sem conflitos internacionais, esse resultado não é acidental: muito se deve à construção das condições de estabilidade hemisféricas que passou pela obra fecunda de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco. Tais condições – conviria frisar – não são, assim, fruto do acaso ou de circunstâncias fortuitas, mas de uma expressão da vontade e do processo de construção diplomática de um paradigma regional de política externa.

Rui Barbosa

Outro grande personagem da história do Brasil é Rui Barbosa (1849--1923), um dos mais brilhantes intelectuais brasileiros. Faz parte também dos vultos escolhidos como representantes do pensamento diplomático brasileiro. Jurista, político, diplomata, desempenhou importante papel como chefe da delegação brasileira à II Conferência de Paz da Haia em 1907, sobretudo no processo de regaste do conceito da igualdade soberana dos estados.

Por que destacá-lo na conclusão deste trabalho, já que não é tão óbvia sua ligação com Portugal? A decisão de incluí-lo tem a ver com dois fatores. Em primeiro lugar, trata-se de um dos maiores tribunos brasileiros, ou seja, um dos grandes promotores da língua portuguesa. Respeitado no Brasil e no exterior, sobretudo na América Latina, contribuiu para a difusão do português na região. Mas foi, sobretudo, um dos defensores e articuladores de princípios e valores que distinguem a comunidade jurídica brasileira e o próprio pensamento nacional sobre temas de relevância histórica. Seus argumentos em favor do abolicionismo, dos direitos e garantias individuais e da igualdade dos estados no plano do direito internacional público reúnem nele e no Barão do Rio Branco as condições e os atributos que conferem legitimidade e prestígio à diplomacia brasileira. Enriquecem suas tradições, práticas e os fundamentos morais que caracterizam o Brasil no cenário internacional.

Na II Conferência de Paz da Haia, em 1907, a questão maior que se colocava para o Brasil consistia em prevenir a consolidação de um organismo internacional que consagrasse e legitimasse o domínio das nações poderosas, estabelecendo uma hierarquia de direito entre as nações. A criação da Corte Internacional partia de proposta dos EUA, com o apoio da Inglaterra e de outras nações europeias ocidentais.

Para evitar a aprovação de tal projeto, o Brasil recorreu ao princípio vestfaliano da igualdade jurídica dos estados – conceito que não despertava qualquer entusiasmo por parte das nações poderosas. Por isso, a defesa do Brasil, na pessoa de Rui Barbosa, causou impacto. Com base em argumentos sólidos e persuasivos, o Brasil buscou impedir no início do século XX o estabelecimento de precedentes que consolidariam a percepção dos estados mais poderosos de que deveriam gozar de privilégios compatíveis com o seu poder militar e econômico. Com isso, seria perpetuada uma ordem internacional sobre a qual refletiriam os teóricos do realismo político em gestação, com sua ênfase na ordem internacional assimétrica e na *Realpolitik*.

O Brasil se opunha a tal discriminação. A consistência dos argumentos expostos por Rui Barbosa em defesa da causa sensibilizou e motivou nações latino-americanas, preocupadas com a visão imperialista das potências hegemônicas e o uso indiscriminado da força inclusive para

cobranças de dívidas. Por seu mérito, tal defesa também angariou o apoio de outros países periféricos da Ásia, África e da Europa Oriental.

A importância desse momento para a diplomacia brasileira reside na expressão de sua capacidade de formular a política externa de maneira autônoma, na esteira da tradição inaugurada pelo próprio patrono da independência e primeiro chanceler do Brasil, José Bonifácio de Andrada e Silva, e, antes dele, no reconhecimento da importância dos princípios do direito na definição dos limites territoriais americanos dos dois impérios ibéricos, por parte de Alexandre de Gusmão. Demonstra, ademais, que a política externa do Brasil se fundamenta em ideias e aspirações. Não se trata, portanto, de uma obra do acaso, tampouco ditada por outros países, mas resulta da reflexão, da pesquisa e é radicada em valores, como os da liberdade, justiça, soberania e o primado do direito. Assim, nada mais razoável e justo que se levasse em conta, naquele momento, o princípio já estabelecido pela comunidade das nações na Paz de Vestefália em 1648, ou seja, um juízo amadurecido durante séculos pela experiência do convívio internacional.

Rui Barbosa desempenhou papel fundamental na consolidação desse conceito na modernidade. A participação do Brasil marca o compromisso com um sistema de interação estatal em que cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais, em vez de agir unilateralmente ou priorizar apenas ações bilaterais. Traduz ainda o multilateralismo a defesa de princípios e valores que têm inspirado a política externa brasileira e assegurado sua consistência e coerência, além de contribuir para sua projeção internacional.

A firmeza e competência com que o Brasil defendeu suas posições colocou o princípio da igualdade entre os estados como um dos paradigmas da política externa brasileira – hoje inscrito na atual Constituição de 1988, em seu artigo 4º. O maior reconhecimento internacional deu-se, em 1945, com sua inclusão na própria Carta de São Francisco[7].

7 Trinta e oito anos após a Segunda Conferência de Paz da Haia, a Carta das Nações Unidas, em seu artigo 2.1, consagrou a igualdade jurídica dos Estados, pela qual tanto lutaram Rui Barbosa e a chancelaria brasileira, contra posições das potências da época. Segundo o referido artigo, "a Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros" (ver BRASIL, 1945).

Rui Barbosa, assim como Bonifácio, já angariara o respeito público por seu idealismo ao defender a abolição em meio aos escravocratas; o federalismo numa época de poder unitário; e o civilismo para resgatar as instituições e os ideais republicanos da visão autoritária do militarismo. A alcunha de "Águia da Haia", que recebeu da imprensa, foi uma reação natural e patriótica ao seu desempenho parlamentar na conferência, sobretudo no tratamento da questão da igualdade jurídica entre estados.

Segundo Celso Lafer (2001),

> A ação de Rui na Haia é não só congruente com a sua prática política e a relevância de seu legado no plano interno, como também representou, no plano externo, o fazer diplomático precursor do tema e do processo da democratização do sistema internacional. É por esse motivo que o alcance da Haia, em matéria de conduta diplomática, transcende a dicotomia idealismo/realismo e se insere no âmbito do estilo de ação grociana que, a meu ver, inspira a política externa brasileira no século XX [...][8].

A participação do Brasil na Haia marca efetivamente o compromisso do país com o multilateralismo e com a defesa de princípios que têm inspirado a política externa brasileira e assegurado sua consistência e coerência, além de contribuir para o seu prestígio internacional.

Conclusão

A título de conclusão, creio que a estabilidade do ordenamento internacional dependerá de sua legitimidade e de outros atributos que reflitam um sentido de equilíbrio e de coerência entre os valores universais defendidos internamente e sua projeção no mundo.

Existe uma linha condutora que une pensamento e ação na diplomacia brasileira, que remonta às boas tradições da diplomacia lusitana e se prolonga ao longo do século XX na construção do multilateralismo contemporâneo. Essas tradições correspondem a princípios e valores que serão cada vez mais importantes para legitimar as instituições do século XXI. A academia tem um papel a desempenhar nos estudos sobre os

8 Vide também a respeito: Centro de História e Documentação Diplomática (2014) com a publicação das mensagens telegráficas trocadas entre o Barão do Rio Branco, então chanceler, e Rui Barbosa, chefe da delegação brasileira na referida conferência.

fatores de convergência e de influência recíproca entre os países de língua portuguesa de maneira a consolidar tais valores e promovê-los numa ordem internacional ainda indefinida.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, J. H. P. DE. O Legado Colonial e a Monarquia. In: SILVA, R. M.; BRIGADÃO, C. (Eds.). *História das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: CEBRI, 2002.

BRASIL. *Decreto no 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.

CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. *II Conferência da Paz, Haia, 1907: a correspondência telegráfica entre o Barão do Rio Branco e Rui Barbosa*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2014.

CORTESÃO, J. *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2006.

GOES FILHO, S. S. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2015.

LAFER, C. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo, SP, Brasil: Perspectiva, 2001.

MOREIRA LIMA, S. E.; COUTINHO, M. DO C. S. (EDS.). *Pedro Teixeira, a Amazônia e o Tratado de Madri*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2016.

MOSSÉ, B. *Dom Pedro II, Imperador do Brasil: o Imperador visto pelo barão do Rio Branco*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2015.

PIMENTEL, J. V. DE S. (ED.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013a. v. 1.

PIMENTEL, J. V. DE S. (ED.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG 2013b. v. 2.

PIMENTEL, J. V. DE S. (ED.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013c. v. 3.

RICUPERO, R. Sob o signo do mundo de fora. *Entrevista a Monica Gugliano*, 9 set. 2016. Disponível em: < http://www.valor.com.br/cultura/4703485/sob-o-signo-do-mundo-de-fora>. Acesso em: 26 set. 2016.

RIO BRANCO, B. DO. *Obras do Barão do Rio Branco (10 volumes)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012.

SANTOS, L. C. V. G. Duarte da Ponte Ribeiro: Definindo o Território da Monarquia. In: PIMENTEL, J. V. DE S. (Ed.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013. v. 1.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. *Brasil: uma Biografia*. São Paulo, SP, Brasil: Companhia das Letras, 2015.

VARNHAGEN, F. A. DE. *História Geral do Brasil*. Salvador, BA, Brasil: Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro, 2011[1854/1857].

WOLFE, T. *The Kingdom of Speech*. Londres, Reino Unido: Jonathan Cape, 2016.

Fontes Complementares

ANJOS, J. A. DOS. José Bonifácio: o Patriarca da Diplomacia Brasileira. In: PIMENTEL, J. V. DE S. (Ed.) *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013. v. 1.

PONTE RIBEIRO, DUARTE DA. Missão Especial à América Meridional – Duarte da Ponte Ribeiro (1851-1852). *Cadernos do CHDD,* v. 16, p. 9-324, 2010.

SOARES, T. *Diplomacia do Império no Rio da Prata.* Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Ed. Brand, 1955.

VIANNA, H. *História do Brasil*. São Paulo, SP, Brasil: Melhoramentos, 1994.

WEHLING, A. *Estado, História, Memória: Varnhagen e a construção da identidade nacional*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Nova Fronteira, 1999.

WEHLING, A. Introdução. In: *Varnhagen – Missão nas Repúblicas do Pacífico: 1863 a 1867*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FUNAG, 2005. v. 1.

WEHLING, A. O conservadorismo reformador de um liberal: Varnhagen, publicista e pensador político. In: GLEZER, R.; GUIMARÃES, L. *Francisco Adolfo de Varnhagen*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Miguel de Cervantes, 2013.

A construção do direito internacional do Brasil a partir dos pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty: do Império à República

Paulo Roberto de Almeida*

"Estou persuadido de que o Brasil do futuro há de continuar invariavelmente a confiar acima de tudo na força do Direito e, como hoje, pela sua cordura, desinteresse e amor da justiça, a conquistar a consideração e o afeto de todos os povos vizinhos em cuja vida interna se absterá de intervir" (Barão do Rio Branco, chanceler do Brasil – 1902-1912).

Introdução

O direito internacional do Brasil, se ele existe – parece que sim – não deve tanto ao próprio corpo diplomático do Itamaraty, quanto aos juristas colocados a seu serviço, desde os tempos de Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), no Segundo Reinado, embora formalmente apenas a partir de 1861, com interrupções posteriores. Anteriormente aos juristas exclusivos da Secretaria de Estado, desempenhava essa função, a partir de 1842, uma das seções especializadas do Conselho de Estado, a dos Negócios da Justiça e dos Estrangeiros, que fazia companhia às seções dedicadas aos Negócios do Império, da Fazenda e da Guerra e Marinha, cada uma com três membros. Ainda que adjunta aos temas da justiça, os dos negócios estrangeiros eram tratados separadamente, inclusive porque as sessões eram presididas, mas sem voto, pelo ministro de cada uma das

* Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

duas pastas, segundo o assunto em pauta. Mas cabe ressaltar, desde já, que se o consultor jurídico do Itamaraty correspondia exatamente à natureza do cargo, os consultores do Conselho de Estado, nessa seção, tinham uma função bem mais político-diplomática do que propriamente fundada no direito internacional, ainda que não estranha a ele.

Com todos os defeitos de que possa ter sido acusado o velho Itamaraty – como tendo sido elitista, refúgio de aristocratas e de privilegiados infensos à atividade empresarial ou até mesmo às lides cartoriais do serviço público, aqueles amantes das boas capitais europeias, da vida mais fácil no exterior, longe dos mosquitos e de outras pestilências tropicais –, o serviço diplomático brasileiro, reputado por suas boas qualidades, não teria essa imagem de excelência de que desfruta hoje se não tivesse sempre contado, justamente, com bons juristas, os seus "contratados", ou os consultados externamente. Foram esses juristas (e suspeito que, até agora, nenhuma mulher) que, numa longeva história de construção da excelência diplomática do Itamaraty, souberam sustentar, com sólidos argumentos jurídicos, as posições de um país que, relativamente frágil, econômica ou militarmente (para nada dizer do ponto de vista educacional), só podia dispor, precisamente, desse tipo de defesa, até mesmo preventiva, com a qual apoiar suas demandas políticas e suas posturas diplomáticas nos planos bilateral, regional ou internacional. Foram esses homens que construíram o direito internacional no Brasil, agregando, aqui e ali, algum conteúdo próprio, o que talvez lhes valesse um *copyright* moral por algumas boas contribuições a esse campo relevante das relações internacionais, que é o do fortalecimento institucional da interdependência global.

O Itamaraty sempre foi mais caracteristicamente jurídico do que qualquer outra orientação doutrinal que tenha marcado sua existência quase bissecular, ainda que sua "ideologia" oficial, desde longas décadas, seja a diplomacia do desenvolvimento. Mas, curiosamente, sua Consultoria Jurídica foi criada por um não jurista, mais exatamente por um matemático e homem de ciências, ele mesmo um grande aconselhador da "Casa", extremamente prolífico em seus pareceres sobre os mais variados assuntos. José Maria da Silva Paranhos, mais tarde Visconde do Rio Branco, pai do Barão, foi esse "parteiro" providencial de um rebento que acumula 157 anos de existência (com poucas lacunas).

A maioria dos diplomatas do *ancien régime* imperial tinha excelente formação acadêmica, ou dispunha, mesmo quando eles eram formados em outras áreas, de bons conhecimentos em direito internacional, senão doutrinal, pelo menos aquele adquirido na prática da chancelaria e no contato com outros serviços de relações exteriores, sobretudo nos países europeus (e gradativamente nos Estados Unidos também). Todavia, a maior parte dos consultores jurídicos, uma função intermitente no Império, e retomada já adentrada a República, vinha desse campo profissional, especialistas com os quais o Itamaraty interagiu, dos quais dependeu, e aos quais deve grandes serviços nos quase duzentos anos de uma história de projeção e ação externa relativamente bem-sucedidas, quase nunca envolvido em guerras, quase sempre esgrimindo as armas do direito, da solução pacífica das controvérsias, do entendimento contratual por meio de acordos bilaterais, regionais ou multilaterais. Se o direito é a arma dos fracos, como dizem, o Brasil se fortaleceu muito, no plano externo, por uma adesão impecável aos princípios do direito, podendo até ter oferecido contribuições ou inovações ao direito internacional em geral, quando de conferências internacionais ou regionais.

Este pequeno ensaio de cunho essencialmente bibliográfico, elaborado a partir de obras e coleções editadas pelo Itamaraty ou pelo Senado Federal, tem o objetivo de resumir um pouco dessa história de quase 160 anos (com interrupções) de suporte jurídico à atividade diplomática, um elemento crucial na fundamentação adequada da política exterior do Brasil. O autor não pertence ao campo do Direito, nem pretende aspirar a um conhecimento técnico dos meandros do direito internacional público e privado, mas, ao iniciar-se no comando de um dos braços "intelectuais" do Itamaraty, o seu Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), órgão da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), decidiu dedicar-se a uma apresentação de uma já importante coleção de publicações que se situam no âmago das atividades intelectuais do Itamaraty: o direito internacional.

As obras citadas ao longo do ensaio, editadas e publicadas pela FUNAG, quase todas concebidas e montadas pelo seu Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), encontram-se livremente disponíveis em diversos formatos na "Biblioteca Digital"[1] da Fundação,

1 Para maiores informações sobre as obras da FUNAG, consultar <http://www.funag.gov.br/loja/>.

podendo igualmente ser encomendadas em versão impressa. Elas são oportunamente complementadas por remissões a outras obras, que também tocam nas áreas do direito e da diplomacia aqui abordadas. O Senado Federal, por sua vez, também mantém uma biblioteca digital, na qual constam os pareceres (em compilação seletiva) dos consultores jurídicos do Itamaraty na era republicana, em coleção de nove volumes organizada pelo professor e consultor do ministério Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, alguns em edição fac-similar[2].

A emergência do cargo de Consultor Jurídico do Itamaraty

O cargo de consultor jurídico da Secretaria dos Negócios Estrangeiros foi criado pelo Decreto nº 2.358, de 19 de fevereiro de 1859, na reforma empreendida pelo então ministro da pasta, José Maria da Silva Paranhos, futuro Visconde do Rio Branco, grande estadista do Segundo Reinado e promotor de importantes reformas em todas as pastas que ocupou (cf. FRANCO, 2006a, p. 11). Esse regulamento ficou conhecido como "Regulamento Paranhos para a Secretaria de Estado"(CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000a, p. ix). Aparentemente o cargo não foi mais ocupado depois de 1865, e regimentos posteriores sob o Império não o mencionam, só tendo sido restabelecido numa segunda fase do período republicano, a partir de 1903.

Embora não levasse o título de consultor jurídico, as atribuições do consultor eram eminentemente jurídicas, pela natureza das funções. A Consultoria Jurídica estava encarregada de

> dar parecer sobre as negociações de quaisquer ajustes internacionais, os atos internacionais submetidos à aprovação ou ratificação, a inteligência e execução de quaisquer obrigações internacionais, as indenizações reclamadas por via diplomática, as contestações de Direito Internacional Público ou Privado e as propostas legislativas e regulamentos apresentados ou expedidos pelo MNE (cf. CASTRO, 1983, p. 105)[3].

2 Ver <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1044>.

3 Existe edição recente da FUNAG (ver FLAVIO CASTRO, 2009; FLAVIO CASTRO; FRANCISCO CASTRO, 2009).

Teve início, assim, pelo pai do Barão, que também tinha grande apreço pelo direito internacional, a longa tradição demonstrada pelo Itamaraty na elaboração de pareceres jurídicos, no aconselhamento dos agentes diplomáticos e na construção de posições no campo da política exterior, solidamente ancoradas no respeito ao direito internacional. Pelo artigo 12 do Regulamento, o consultor

> não [era] obrigado a comparecer diariamente na secretaria [de Estado] e [deveria corresponder-se] diretamente com o ministro ou com o diretor-geral, a quem incumbe prestar-lhe todos os dados e esclarecimentos de que careça para o desempenho do seu cargo (cf. FRANCO, 2006a, p. 12).

O primeiro consultor jurídico do Itamaraty foi o conselheiro José Antônio Pimenta Bueno, depois visconde e marquês de São Vicente, mas que se exerceu apenas de fevereiro a abril de 1859, por ter sido designado para o Conselho de Estado, "onde participaria da seção dos Negócios Estrangeiros". Pimenta Bueno pediu exoneração em 1º de maio do mesmo ano, segundo registrado num opúsculo impresso em plena gestão do Barão do Rio Branco, em 1910, e intitulado *Ministros e altos funcionários da antiga repartição dos Negócios Estrangeiros depois repartição das Relações Exteriores do Brasil e membros do extinto Conselho de Estado* (cf. FRANCO, 2006a, p. 12).

De sua lavra emergiram apenas dois pareceres, o primeiro sobre a legalidade dos impostos sobre estrangeiros previstos na lei provincial da Bahia, de 15 de março daquele ano, e o segundo sobre a cidadania dos libertos nascidos fora do Brasil, elaborado em data anterior a 25 de abril, quando foi apenso a uma consulta da Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado. Interessante observar, em relação à primeira disposição, que não era a primeira vez, nem seria a última, que as províncias do Império, depois os estados na República, sempre tiveram esse péssimo costume de discriminar contra estrangeiros nas regras fiscais, ao adotar leis manifestamente inconstitucionais, deixando de respeitar "os princípios internacionais firmados pelo [...] geral", como registrou Pimenta Bueno (PIMENTA BUENO, 2006[15 mar. 1859]) em seu parecer. Os cônsules estrangeiros não deixavam de apresentar reclamações a esse respeito por meio de suas legações no Rio de Janeiro, como detectei em pesquisa sobre a formação da diplomacia econômica no Brasil (ver ALMEIDA, 2005).

Esse tipo de prática persistiu pelo menos até a introdução do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio, em 1947, por vezes pelo próprio governo federal.

O Visconde do Rio Branco, um jurista matemático e um grande orador

O segundo consultor foi o próprio Paranhos, nomeado em 20 de fevereiro de 1861; mas, como foi nomeado

> ministro da Fazenda no gabinete Caxias (até maio de 1862), não exerceu, até meados do mesmo ano, a função de consultor, sendo substituído interinamente, no período de 15 de novembro de 1861 até 3 de maio do ano seguinte, pelo dr. Sérgio Teixeira de Macedo (FRANCO, 2006a, p. 12).

A despeito das interrupções, Paranhos assina não menos do que 37 pareceres entre 1862 e 1865, dos quais quatro no primeiro ano e 29 em 1863; o número é surpreendente para quem tivera formação nas ciências exatas, mais intensamente em matemática. No final de 1864, depois de completar outros quatro pareceres, ele partiu em missão diplomática no Prata, visitando a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Exonerado abruptamente do cargo em março de 1865, Paranhos volta ao Brasil incompatibilizado com o governo e pede demissão do cargo de consultor em 19 de abril (FRANCO, 2006b, p. 29). Pouco depois, o cargo era extinto numa das reformas posteriores.

Volumes como esses, compilando documentos originais e guias documentais sobre algumas das fontes que esclarecem elementos históricos negligenciados ou praticamente desconhecidos dos pesquisadores contemporâneos constituem valiosas contribuições aos atuais "garimpeiros" da história diplomática do Brasil. Eles trazem, geralmente, os carimbos dos arquivos do Itamaraty, papéis de uma outra época, quando o velho MNE do Império ainda não levava o nome pelo qual é hoje conhecido e sequer existia o palácio com esse nome no Rio de Janeiro. Deve-se a maior parte desse magnífico trabalho ao embaixador Álvaro da Costa Franco, diretor por alguns anos do CHDD da FUNAG, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas situado no Rio de Janeiro. Ao longo dos anos em que presidiu o CHDD, com a colaboração da então editora

executiva dos *Cadernos do CHDD*, Maria do Carmo Strozzi Coutinho, e a ajuda de pesquisadores acadêmicos, Costa Franco mostrou-se incansável na identificação e divulgação de velhos papéis quase esquecidos na poeira dos arquivos diplomáticos brasileiros, reconhecidamente os mais completos da América Latina (pois que recuperando muito do que já tinha sido produzido pela secular, e exemplar, diplomacia portuguesa, trazido pela família real, em 1808).

Esse excepcional trabalho de garimpo e lapidação deve ser ressaltado, pois é dele que podem resultar, agora e nos anos à frente, novas interpretações do processo diplomático brasileiro durante o Império e no início da República, pois que fornecendo a documentação de base indispensável à revisão fundamentada de análises já clássicas sobre esses períodos, assim como para corrigir visões acadêmicas por vezes simplistas ou até enviesadas das realidades da nossa diplomacia d'antanho. Foi também Álvaro da Costa Franco quem coligiu, organizou e publicou outros materiais históricos relativos ao fundador da Consultoria Jurídica do Itamaraty, garimpados em outras fontes, no caso, nos anais da Assembleia Geral e do Senado, para um volume exclusivamente dedicado ao Visconde do Rio Branco, focando na intensíssima política exterior do Império no terceiro quarto do século XIX (ver FRANCO, 2005a).

A coleção dos discursos do Visconde do Rio Branco nas duas casas do parlamento, num longo espaço de vinte anos, entre 1855 e 1875, é precedida de uma brilhante, embora curta, introdução do diplomata e mestre em história Fernando Figueira de Mello, que contextualiza sua vida e seu papel nas relações exteriores do Brasil: cinco vezes ministro dos negócios estrangeiros, antes jornalista voltado para os temas internacionais, em especial os do Prata, e consultor do MNE, mesmo não tendo formação em direito (ele vinha de escolas militares e era matemático de primeira linha). Um ponto interessante a destacar nessa introdução é a observação de que conceitos como "interesses vitais" do Brasil, "interesses essenciais" ou "concretos" são constantes nos discursos do Visconde no parlamento, "preocupação, aliás, presente desde as *Cartas ao Amigo Ausente*, em que o jovem Paranhos, em diferentes ocasiões, defendera uma política externa isenta de discussões partidárias" (p. 16).

Figura neste volume, entre as páginas 299 e 405, o célebre discurso sobre os eventos platinos que conduziram à celebração do tratado de

Tríplice Aliança, em 1865, enaltecido em crônica de Machado de Assis sobre "O velho Senado", discurso no qual Paranhos defendeu, durante sete horas seguidas, as motivações da política imperial para a região. Nessa rememoração publicada na *Revista Brasileira* em 1898, o fundador da Academia Brasileira de Letras registra o clima e o impacto da alocução de Paranhos:

> Galerias e tribunas estavam cheias de gente; ao salão do Senado foram admitidos muitos homens políticos ou simplesmente curiosos. Era uma hora da tarde quando o presidente deu a palavra ao senador por Mato Grosso; começava a discussão do voto de graças. Paranhos costumava falar com moderação e pausa; firmava os dedos, erguia-os para o gesto lento e sóbrio, ou então para chamar os punhos da camisa, e a voz ia saindo meditada e colorida. Naquele dia, porém, a ânsia de produzir a defesa era tal, que as primeiras palavras foram antes bradadas que ditas: "Não a vaidade, Sr. presidente..." Daí a um instante, a voz tornava ao diapasão habitual, e o discurso continuou como nos outros dias. Eram nove horas da noite, quando ele acabou; estava como no princípio, nenhum sinal de fadiga nele, nem no auditório, que o aplaudiu. Foi uma das mais fundas impressões que me deixou a eloquência parlamentar. A agitação passara com os sucessos, a defesa estava feita. Anos depois do ataque, esta mesma cidade aclamava o autor da lei de 28 de setembro de 1871 [Lei do Ventre Livre], como uma glória nacional; e ainda depois, quando ele tornou da Europa, foi recebe-lo e conduzi-lo até a casa. Ao clarão de um belo sol, rubro de comoção, levado pelo entusiasmo público, Paranhos seguia as mesmas ruas que, anos antes, voltando do Sul, pisara sozinho e condenado (MACHADO DE ASSIS, 1994)[4].

Não foi, portanto, sem razão que D. Pedro II disse sobre Paranhos que ainda não tinha conhecido "pessoa mais inteligente e perspicaz" (ver MELLO, 2005, p. 11) Tampouco seria preciso dizer que o Parlamento brasileiro jamais voltou a conhecer qualquer outra manifestação dessa estatura.

4 O discurso completo do Visconde do Rio Branco figura no livro organizado por Álvaro da Costa Franco, *Com a palavra, o Visconde do Rio Branco* (FRANCO, 2005a, p. 299-406).

De que se ocupavam os consultores e conselheiros imperiais?

Com exceção de algumas poucas questões que poderiam ser classificadas como propriamente de diplomáticas, como os limites com estados vizinhos ou propostas de acordos internacionais, a maior parte dos problemas levados ao consultor jurídico dos Negócios Estrangeiros ou à seção dos Estrangeiros do Conselho de Estado se referiam a problemas de direito internacional privado, como heranças e espólios, sucessão de ativos entre brasileiros e estrangeiros ou pessoas dotadas de dupla nacionalidade, conflitos de jurisdição ou casos de extradição. No caso de Paranhos pai é deveras surpreendente que ele tenha transitado com tanta facilidade – mais exatamente ao cabo de um notável esforço de aprendizado prático, sobretudo no parlamento e nos livros disponíveis – das ciências exatas para as doutrinas jurídicas. O embaixador Costa Franco destaca uma vez mais suas excepcionais qualidades:

> Sua conversão às ciências sociais e jurídicas se confirma, aliás, pelo fato de que, no mesmo ano de 1863, aquele em que mais tempo dedicou à atividade de consultor da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, deixa a docência de Mecânica na Escola Central para assumir, na mesma escola, a cátedra de Economia Política, Estatística e Direito Administrativo. O primeiro Rio Branco, ex-aluno da Academia Militar, formado na área das ciências, era uma exceção entre a elite política do Segundo Reinado. Esta passagem para o campo das ciências jurídicas e sociais não foi uma condição para seu acesso ao poder, mas, ao assumir responsabilidades como docente e como consultor, ostenta sua capacidade de dominar disciplinas que eram privilégio dos bacharéis egressos das academias de São Paulo e Recife, que não lhe fora dado frequentar (FRANCO, 2006b, p. 31).

Na compilação dos pareceres efetuados por Paranhos, abundam as reclamações e pendências de súditos e cidadãos estrangeiros e sobre espólios de particulares, hoje de importância relativamente menor no trabalho diplomático e consular, inclusive devido à promulgação do Código Civil, em 1916, aliás obra de um dos consultores jurídicos do Itamaraty, o longevo Clóvis Beviláqua (1906-1934). Em contrapartida são bem mais interessantes os textos relativos a tratados de limites, nos quais estão expostas posições da diplomacia imperial que serão mantidas

durante longos anos, até a sua completa resolução, já na República, a cargo de Paranhos Júnior.

Mesmo tratando de uma maioria de casos de direito internacional privado, esses pareceres aprofundam o conhecimento disponível sobre a construção jurídica da nossa diplomacia imperial, legatária de uma tradição de respeito ao direito internacional que foi seguida até hoje na política externa brasileira. Aliás, já o primeiro parecer desse mesmo volume, da lavra de Pimenta Bueno, trata do que passou a ser chamado, na linguagem do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), de "tratamento nacional", bem como, indiretamente, da questão sempre difícil do monopólio do governo nacional em matéria de relações internacionais, contra a tendência sempre presente de poderes subnacionais legislarem sobre o assunto. Depois de condenar a ilegalidade dos impostos sobre estrangeiros previstos em lei provincial da Bahia, de 1858, Pimenta Bueno pedia que as medidas fossem revogadas, por "impolíticas e antieconômicas" (p. 22).

Pimenta Bueno, o marquês de São Vicente, tinha sido escolhido por Paranhos para ser o primeiro consultor jurídico dos Negócios Estrangeiros, mas logo em seguida passa ao Conselho de Estado, cujos pareceres formam o conteúdo de outros volumes, onde também figuram os mais diversos materiais históricos relevantes para o estudo da construção da diplomacia brasileira do ponto de vista jurídico; eles recolhem algumas peças importantes para o estudo de questões da nossa diplomacia imperial, geralmente no que toca aos tratados de limites, às relações consulares e contenciosos bilaterais sobre pedidos de indenizações de particulares (BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS, 2005)[5]. Nesse primeiro volume, alguns documentos tratam da organização do próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros, numa época em que ele não chegava a ter mais de duas dúzias de funcionários permanentes (incluindo alguns correios a cavalo) e quando o secretário-geral – figura importante em gabinetes que se sucediam em notável rotatividade – era chamado de oficial maior. As maiores pendências com os vizinhos eram relativas aos direitos de navegação, terreno no qual a diplomacia imperial mantinha, como se sabe, posturas diversas no Prata

5 Este é o primeiro de uma série de cinco, para períodos subsequentes, publicados até 2009.

e no Amazonas, em virtude da situação completamente oposta do acesso por essas vias fluviais de importância internacional.

Nesse volume relativo às consultas da seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado entre 1858 e 1862 é curioso ler, por exemplo, numa consulta relativa aos tratados de comércio, navegação e limites com a Venezuela, de 1852 (que o país andino pretendia rever), um parecer do Visconde do Uruguai, com ensinamentos talvez válidos para tempos ulteriores, até, 'quem sabe?', lições para os dias atuais:

> Nos governos semelhantes ao de Venezuela, o governo não é, de fato, um ente moral, que se perpetua sem atenção às pessoas. As pessoas são tudo. A administração seguinte rejeita o que fez a anterior, sua antagonista, pela razão de que foi esta que o fez. Não é, por certo, justificável semelhante razão, mas é por ela que se faz obra e, se é por ela que se faz obra e a não podemos anular, cumpre ou ir com ela, ou não negociar um revés. (...). Um governo dificilmente concede hoje o que negou ontem (BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS, 2005, p. 16-17)[6].

Os cinco volumes organizados pelo CHDD da FUNAG, enfeixados sob título comum de *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros*, cobrem, respectivamente, os períodos seguintes: *1858-1862* (publicado em 2005), *1863-1867* (2007), *1868-1870* (2008), *1871-1874* (2009a) e *1875-1889* (2009b). Cada um deles segue a mesma estrutura organizativa, qual seja, uma ordem cronológica das consultas, ano a ano, e, em cada um deles, os casos havidos bilateralmente com cada um dos países com os quais o Brasil mantinha relações diplomáticas ou consulares, agregando-se, quando é o caso, consultas internas ao próprio Brasil, seja sobre temas de alcance geral (como os próprios regulamentos da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, por exemplo, em 1858), ou questões de cunho administrativo ou de caráter funcional (como emolumentos dos cônsules, aposentação e disponibilidade de diplomatas, etc.). Alguns casos na categoria genérica do próprio Brasil eram especialmente sensíveis, como, por exemplo, a abertura do rio

6 Sobre o visconde do Uruguai (Paulino José Soares de Souza), ver a tese do Curso de Altos Estudos de Miguel Gustavo de Paiva Torres: *O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império* (2011).

Amazonas à navegação comercial, ou a livre navegação nos rios platinos, Paraná e Paraguai, assunto que atravessou décadas, senão séculos.

Os casos bilaterais são obviamente mais numerosos e eles comportam tanto questões de direito internacional privado (heranças, espólios, reclamações de súditos ou cidadãos estrangeiros, residentes ou não no Brasil), estas recorrentes, quanto problemas políticos de alto significado para o país (tratados de limites com os vizinhos, acordos de comércio e navegação com todos os demais, indenizações de guerra, etc.). Havia também reclamações de brasileiros no exterior que se convertiam em pendências bilaterais, como, por exemplo, a consulta elaborada em 31 de dezembro de 1869 por duas seções, a dos Negócios Estrangeiros e a da Fazenda, relativa ao tratamento injusto alegado pelo barão de Mauá contra o seu estabelecimento bancário na praça de Montevidéu; o barão de Cotegipe ao conselheiro Nabuco de Araújo se "dever-se-á considerar o procedimento havido relativamente ao Banco Mauá & Cia. como caso de denegação de justiça?" (p. 209).

Algumas questões tratadas numa rubrica bilateral – Brasil-Peru, por exemplo – mereceriam, na verdade, um tratamento multilateral, como é o caso do convite feito pelo vizinho país (com o qual o Brasil tinha pendências limítrofes), em 5 de abril de 1864, para que o Brasil participasse de um congresso americano na capital peruana. Um parecer de 7 de maio, assinado pelos viscondes do Uruguai e de Maranguape, estima ser viável a participação do Império, em que pesem as "formas governativas diversas" (p. 88), agregando considerações sobre a "escolha de um plenipotenciário hábil e conhecedor das coisas da América" (p. 90), além de alguns outros argumentos que também talvez continuem a aplicar-se na atualidade:

> As nações americanas de raça espanhola, como nações novas, não práticas, são naturalmente inclinadas a ideias grandiosas e a pretender realizar o que, com outro elemento, nações mais adiantadas não puderam conseguir. Se se trata de organização política, vão buscar a mais filosófica, a – teórica e absolutamente – mais perfeita, embora a tenham que construir com os mais imperfeitos e piores materiais. Se trata de relações internacionais, são fáceis em regulá-las por tratados, que logo cavilam e não cumprem, ou por congressos que não chegam a reunir-se. Obstam a instabilidade de suas instituições e governos, a falta de plano, de uniformidade, de seguimento de

> vistas; as lutas de caudilhos que disputam o poder e que, trazendo continuadas mudanças, concentram a atenção sobre questões pessoais e intestinas; as rivalidades, encontro de interesses, malquerenças entre esses Estados (BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS, 2007, p. 90).

Os subscritores eram, todavia, pela participação no dito congresso, para que o Brasil não se deixasse isolar, "dando, assim, mais alimento a ciúmes e ódios"; ao concluir, demonstravam desconfiança quanto aos eventuais resultados, pensando mais exatamente na imagem do Brasil junto à comunidade internacional:

> É mais provável que o congresso de que se trata se não reúna, ou que, se se reunir, não chegue a fazer obra.
>
> Se assim for, uma recusa do governo de V.M.I. não poderá ser apresentada como uma das causas que contribuíram para não se levar a efeito a ideia e como um exemplo de má vontade aos nossos conterrâneos, mostrando-nos, assim, à Europa isolada deles? (BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS, 2007, p. 90).

Nesse mesmo volume, que cobre o início da guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, consta unicamente um único parecer, de grande importância porém, pois que a seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, em consulta exarada em 30 de novembro de 1865 por Pimenta Bueno, relator, e o Visconde do Uruguai, se pronuncia negativamente em relação a uma proposta da Argentina de tratado de paz entre os três aliados e a República do Paraguai, na qual estavam assegurados grandes interesses argentinos, ao passo que "os do Brasil ou ficaram precários ou prejudicados" (p. 179). Os conselheiros estimavam que a Confederação Argentina "procure precipitar a paz ou, fugindo aos sacrifícios, deixe pesar a guerra quase exclusivamente sobre o Brasil" (*idem*). Eles perguntavam logo em seguida: "Tanta prevenção no projeto de paz não suscita suspeitas?"(*ibidem*). As razões dessas suspeitas são explicitadas mais adiante:

> A Confederação, qualquer que fosse o seu governo, nunca desistiu da ideia de incorporar a si o Paraguai, ou por federação, ou aliança, ou por qualquer outro modo.
>
> O pensamento tradicional, constante, previdente, valioso do Brasil foi sempre de evitar isso, de manter não só a independência do Paraguai, mas o território deste, necessário para separar nossa fronteira ocidental do imediato contato argentino; foi sempre de evitar a preponderância decidida que a Confederação, aliás exerceria, dominando as relações dessa parte da América do Sul, ameaçando de absorção o Paraguai... (BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS, 2007, p. 180)[7].

O parecer se estende por vinte densas páginas, todas dotadas de um cerrado exame das intenções argentinas contra a soberania do Paraguai e os interesses do Brasil, sendo ainda complementado, em outras quatro páginas, por um voto em separado do visconde de Jequitinhonha (Francisco Gê Acaiaba de Montezuma), no qual considera igualmente que a Argentina "é nossa rival natural" (p. 192), e que, ao se negociar um tratado de paz, quando as circunstâncias o permitissem, se deveria "ter em vista primeiro o futuro, depois, o presente" (p. 193); Montezuma também alertava, ao final, que "[o] Governo Imperial não poderia sustentar as disposições daqueles tratados [os da Tríplice Aliança] sem despertar o ciúme das repúblicas do sul e a má vontade das nações europeias que têm interesse no Rio da Prata" (p. 193-194). A guerra, como é sabido, se prolongaria por outros quatro longos anos e o Brasil teve, finalmente, de proteger o Paraguai contra novas e recorrentes investidas argentinas.

Uma importantíssima fonte para o estudo de nossa política exterior

No conjunto, os cinco volumes de consultas à seção dos Estrangeiros do Conselho de Estado do Império compilam importantes documentos históricos que constituem subsídios primários relevantes ao pesquisador

7 Sobre o papel do Brasil na manutenção da independência do Paraguai, ver o livro do historiador paraguaio R. Antonio Ramos, *La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil* (2016). A obra se ocupa, porém, apenas do reconhecimento da independência do Paraguai na primeira metade do século XIX, não tratando, portanto, da guerra da Tríplice Aliança.

acadêmico ou ao simples curioso de nossa história diplomática. Mas eles são igualmente indispensáveis aos estudiosos de nossas tradições jurídicas, na sua interface com o trabalho diplomático e consular, ao tratarem os pareceres de praticamente toda a gama de questões que ocupam uma chancelaria, um amplo espectro de temas que cobrem todas as facetas do direito internacional, público e privado. Antes mesmo dessas edições recentes, eles tinham sido objeto de cuidadosa atenção por parte dos maiores estadistas das relações exteriores do Brasil, com destaque para o visconde do Uruguai – que os subtraiu à "desordem e confusão" que reinavam nos demais papéis do Conselho de Estado – e para o Visconde do Rio Branco, que os fez encadernar, junto com resenhas e opiniões dos funcionários da chancelaria, no período em que foi consultor jurídico do ministério. Sobre esses papéis e o próprio Conselho pronunciou-se assim o embaixador Álvaro da Costa Franco, apresentador do primeiro volume da série:

> Constituem importantíssima fonte para o estudo de nossa política exterior, em cuja formulação desempenhou o Conselho de Estado notável papel, atuando não somente como instância técnico-administrativa, mas, pelo menos em certo período, como verdadeiro "think tank", dedicado à reflexão sobre as principais questões de nosso relacionamento internacional (cf. FRANCO, 2005b, p. xi).

Os demais quatro volumes, a partir do ano de 1863, trazem, ademais da sempre erudita apresentação do então Diretor do CHDD, uma análise do ponto de vista jurídico do seu conteúdo pelo diplomata-jurista Luiz Dilermando de Castello Cruz, que procedeu a uma competente revisão do conteúdo de cada série de consultas, separando as de cunho obviamente político das que apresentavam-se fundamentadas na metodologia da ciência do direito, com base nas fontes disponíveis em cada época, assinalando inclusive contribuições precoces do governo brasileiro ao direito consuetudinário a regras que só surgiriam no século XX (naturalização, por exemplo). No segundo volume da série, o primeiro com seus comentários introdutórios, relativo ao período 1863-1867, ele louva, ao final, a autonomia do Conselho em face do governo que o consultava, nestes termos: "Cumpre, por derradeiro, realçar a independência com

que a seção aconselha o governo a abandonar posições que adotava…" (CRUZ, 2007, p. xxvii).

No terceiro volume da série, relativo aos anos 1871-1874, o ex-chanceler do governo Collor, ministro do STF e juiz da Corte da Haia, Francisco Rezek, iniciador, anos antes, da publicação dessas atas do Conselho de Estado, realça o significado dessas consultas para a construção de um direito internacional brasileiro:

> Os pareceres do Conselho encerram marca precoce dos primeiros passos de um Direito brasileiro autêntico, e têm importância decisiva para a compreensão da história do Brasil […].
>
> As reflexões e ensinamentos do Conselho de Estado tiveram, nesse longo período da história constitucional do Brasil, um peso cívico e jurídico não alcançado por nenhuma outra instituição da época. A construção do nosso Direito e o desenho de nosso perfil político se fez em grande parte graças ao produto do Conselho de Estado e essa dívida, sobrevivendo à queda do Império, foi herdada em toda a sua dimensão pelo Brasil republicano (REZEK, 2009).

A publicação de todas essas consultas interessando à diplomacia brasileira foi intermitente ao longo dos anos, e objeto de várias iniciativas. No início da República, em 1896, o chanceler Carlos de Carvalho encarregou o então cônsul em disponibilidade José Manoel Cardoso de Oliveira de elaborar um índice desses pareceres, trabalho ampliado em 1942 pelo secretário Sérgio Correia da Costa, então encarregado dos arquivos, que fez um levantamento completo, mas apenas publicando as ementas, sem transcrição dos pareceres. A íntegra dos textos começou a ser publicada apenas em 1978, por iniciativa conjunta do Itamaraty e da Câmara dos Deputados, mas apenas quatro volumes foram então publicados, os dois primeiros, relativos aos anos 1842-45 e 1846-48, e mais dois, os III e IV, em 1981, relativos aos anos de 1849-53 e 1854-57.

Depois disso, como ainda informa Álvaro da Costa Franco, a publicação foi interrompida. Mais de vinte anos depois, a FUNAG do Itamaraty, em especial seu CHDD, com seus responsáveis e pesquisadores associados, decidiu reiniciar a série, onde ela tinha parado, elaborando as novas edições a partir do ano de 1858. Todos eles merecem os devidos encômios pela iniciativa tomada de divulgação desses materiais relevantes,

por meio das publicações referidas, uma vez que, na ausência temporária de um consultor jurídico do MNE nesse último terço do Império, não se poderia acompanhar, senão por essas consultas do Conselho de Estado o debate jurídico-político ocorrido em torno de algumas das principais questões tratadas pela chancelaria imperial no campo do direito internacional, ou da própria diplomacia prática.

A República, sob o Barão, retoma a tradição iniciada pelo Visconde, seu pai

Os Negócios Estrangeiros, nos últimos gabinetes do estressado Império, tinham se desempenhado sem qualquer consultor jurídico formalmente designado para o cargo. A jovem República, iniciada sob tremores políticos, continuados durante praticamente toda sua primeira década, vai continuar sem consultor jurídico no renovado Ministério das Relações Exteriores. O corpo diplomático e a própria "Casa" sofrem cortes de verbas, supressão de cargos no exterior, sem mencionar a humilhação moral, sob os golpes dos republicanos jacobinos que passam a tratar mal aqueles que eram considerados arautos do *ancien régime* e defensores da monarquia. Ecoavam na imprensa, naquele momento, as críticas que se faziam na Câmara de Deputados aos "bacharéis presunçosos" da diplomacia:

> O ser bacharel em direito, como quase toda gente o é hoje em dia, constitui presunção legal de saber: daí vem que, livres da obrigação dos exames, muita gente penetra na diplomacia, vazia de conhecimentos e abarrotada de presunção. Em regra, a diplomacia é procurada pelos indivíduos de alguma fortuna e infelizmente no Brasil os ricos não são os mais estudiosos (CÂMARA DOS DEPUTADOS apud BUENO, 1995, p. 56)[8].

Não obstante, o Itamaraty – como passou a ser chamado numa fase ulterior, quando foi transferido para o casarão da rua Larga que tinha sido ocupado durante algum tempo pelo vice-presidente da República – nunca dispensou uma boa organização de seus papeis relativos às relações internacionais, tanto os pareceres de seus antigos consultores e as consultas do Conselho de Estado, quanto os tratados e acordos internacionais que

8 Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 2 set. 1891.

obrigavam o Brasil, ou mesmo aqueles subscritos pela antiga potência colonial. A chancelaria brasileira herdou, certamente, muitas boas tradições da velha experiência lusitana em diplomacia, inclusive mapas, arquivos, livros e papeis diversos que acabaram ficando no Rio de Janeiro quando D. João VI retornou à metrópole em 1821. Esses materiais forneceram uma alavanca inicial para que os *founding fathers* passassem a defender os interesses do país, regionalmente e em face das grandes potências, apoiados em uma boa base documental. Mas, depois dos *Apontamentos para o Direito Internacional*, que Antonio Pereira Pinto tinha publicado entre 1864 e 1869[9], nenhuma outra relação completa tinha sido feita a propósito dos atos internacionais, vigentes ou peremptos, que marcaram, historicamente, a trajetória "internacional" da nação brasileira, seja sob a dominação portuguesa ou já na era independente. Sem referências precisas, ou um domínio fundamentado nos precedentes históricos, mesmo os melhores diplomatas não conseguem ir muito longe.

O trabalho de compilação da imensa gama de tratados internacionais vinculados, de uma ou outra forma à história das relações internacionais do Brasil, começou a ser feito pelo jovem cônsul do Império José Manoel Cardoso de Oliveira, colocado em disponibilidade por medidas de economia tomadas no início da República, quando ele penosamente começou a transcrever toda a coleção desses atos, desde Tordesilhas até a última década do século XIX. Em fevereiro de 1907, Cardoso de Oliveira, então com 42 anos, já diplomata, é promovido a conselheiro da Legação em Londres, mas, chamado a serviço ao Rio de Janeiro em maio desse ano, ele viaja em julho para o Brasil, para não mais retornar à capital britânica. Os registros não revelam em que consistiu esse trabalho em comissão, mas o fato é que, nesse mesmo ano, redigiu, "por ordem do Ministro Rio-Branco", uma *Noticia pormenorisada sobre a reunião e trabalhos do 3° Congresso Scientifico Latino-Americano*, realizado no Rio de Janeiro em agosto de 1905. É de se presumir que o chanceler Rio Branco, conhecedor de seu trabalho anterior, publicado no *Relatório* de 1895 do MRE, em torno

9 Ver Pereira Pinto (1864-1869). Ao longo dos anos, a coleção recebeu outros títulos, como: *Collecção completa dos tratados celebrados pelo Brazil com differentes nações estrangeiras acompanhada de uma noticia historica, e documentada sobre as convenções mais importantes*. O autor advertia na sua apresentação de 1864: "Em alguns tratados conservamos a lingua estrangeira em que forão primitivamente elaborados, por não acharmos uma tradução official delles, deixando-lhes, dessa forma toda a sua authenticidade; e bem assim em nenhum delles alteramos a ortographia, e maneira por que são escriptos".

das consultas do Conselho de Estado e dos pareceres dos Consultores jurídicos – em temas relevantes, nos quais tinha atuado intensamente seu pai, o Visconde – buscasse aproveitar-se de sua reconhecida capacidade como compilador e sistematizador dos diversos instrumentos jurídicos e dos atos internacionais das relações exteriores do Brasil.

Esse trabalho culminou numa compilação vasta e grandiosa: a monumental coleção dos "tratados, convenções, accordos, ajustes e protocollos" que, sob a denominação de *Pactos Internacionais do Brasil*, Cardoso de Oliveira organizou por expressa orientação do chanceler Rio Branco, entre 1908 e 1911. Ao permanecer inédita essa coletânea extraordinária de mais de 6 mil páginas – cobrindo, aliás, apenas os atos internacionais contraídos depois de 1808 –, o sucessor do Barão, ministro Lauro Müller, decidiu, em 1912, ordenar a publicação de uma edição mais modesta. Cardoso de Oliveira procedeu então a uma revisão-abreviada de seu enorme trabalho de prospecção e garimpagem de todos os atos internacionais do Brasil desde a abertura dos portos – dos quais passou a transcrever apenas a ficha resumida e não mais o texto de cada um – retrocedendo, porém, sua minuciosa e cuidadosa pesquisa até as próprias origens do País, uma vez que ele dá a partida de sua coletânea pela *Bulla Intercætera*, de 1493 (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1912).

Vem assim a público, ainda no próprio ano da morte do Barão, os *Actos Diplomaticos do Brasil*, que tinham permanecido sem reedição até os anos finais do século. Em 1997, a convite do Senador Lúcio Alcantara, o autor deste ensaio retomou o trabalho de Cardoso de Oliveira, atualizando a coleção dos atos multilaterais até aquele ano, discutindo a importância do trabalho daquele pioneiro[10]. Como registrei em minha introdução a essa reedição:

> Parece evidente, antes de mais nada, que a obra constitui, ainda hoje [1997], instrumento bastante útil, enquanto referência documental, a várias categorias de pesquisadores ou aos simples leitores interessados no conhecimento dos instrumentos que balizaram, entre o final do século XV e princípios do XX, as relações internacionais do Brasil: ao diplomata contemporâneo como ao historiador das fronteiras,

10 Ver Cardoso de Oliveira (1997); coleção "Memória Brasileira". Introdução (Tomo I, p. iii-xxxix) e Addendum ("Relação dos principais instrumentos multilaterais vinculando o Brasil a partir de 1912", Tomo II, p. i-iv), por Paulo Roberto de Almeida.

> ao jurista motivado pela "etymología" de algumas das obrigações internacionais do Brasil como ao geógrafo curioso da formação progressiva do território, ao "guardião", responsável na chancelaria nacional, do registro, ratificação e manutenção dos atos diplomáticos do passado colonial ou monárquico como aos legisladores encarregados constitucionalmente de sua aprovação no Congresso, em suma, a consulta é esclarecedora tanto aos "garimpeiros" do passado como aos "planejadores" do futuro. A obra de Cardoso de Oliveira oferece, a todos esses leitores, uma visão verdadeiramente panorâmica, no sentido instrumental da palavra, do conjunto dos instrumentos constitutivos das relações internacionais do País, antes mesmo que o Estado brasileiro pudesse adquirir autonomia nacional e passasse a firmar, pelas mãos de seus próprios dirigentes e representantes diplomáticos, os atos e compromissos que deveriam moldar e pautar sua conduta no campo das relações exteriores e da política internacional (cf. ALMEIDA, 1997, p. xiii).

Essa obra de Cardoso de Oliveira, publicada numa época em que o MRE, sob a gestão do Barão, voltava a dispor de um consultor jurídico, sintetiza, efetivamente, um "cartório" diplomático – num contexto relacional extremamente dinâmico de superposições e de anulações sucessivas – das políticas exteriores portuguesa e brasileira, nos seus mínimos atos e manifestações respectivas: figuram ali, além, é óbvio, das convenções de paz e dos tratados de amizade, comércio e navegação, cartas de escribas, notas de chancelaria, assim como, por exemplo, declarações unilaterais de dirigentes políticos. A leitura sequencial ou ao acaso desses atos permite ao pesquisador orientado confirmar – e ao observador minimamente desatento constatar – a extrema densidade política e a grande variedade geográfica das relações externas de duas nações, Portugal e Brasil, que foram, ao longo dos séculos, basicamente periféricas do ponto de vista da política internacional – a *Machtpolitik*, como gostava dizer Raymond Aron – e, afinal de contas, essencialmente marginais do ponto de vista da *Weltwirtschaft*, a economia mundial.

Ao colocar em perspectiva histórica, e segundo uma linearidade diacrônica, essas perspectiva "instrumental" das relações diplomáticas do Brasil – cuja própria política internacional ocupa, finalmente, apenas um terço do período, mas, de fato, oito décimos do volume de atos coberto por esta compilação – Cardoso de Oliveira realizou uma obra de grande valia

em benefício de todos aqueles que necessitam "enquadrar" as relações exteriores do Brasil num sistema mais vasto, juridicamente reconhecido, de atos bilaterais, plurilaterais ou "multilaterais" (para empregar um conceito alheio à sua própria época) que conformaram o universo geográfico, econômico e político do relacionamento externo da nação, inclusive na fase anterior à independência.

Seu trabalho de compilação também era indicativo de um certo "estado de espírito" de uma etapa específica da diplomacia brasileira – a "era do Barão" – que marcou a historiografia brasileira assim como a própria história e a geografia do país. Tratou-se de uma fase de brilhantes vitórias, por negociação direta ou arbitramento, todas apontadas para a consolidação do território e das fronteiras da pátria, empreendimento realizado pelo próprio Barão – ajudado eventualmente por jovens diplomatas como Cardoso de Oliveira – com base numa recapitulação histórica meticulosa, fruto de anos de pesquisa ingente, de todos os tratados, acordos e atos bilaterais – alguns plurilaterais – que gradualmente presidiram à formação da nacionalidade brasileira. A obra do discípulo e colega Cardoso de Oliveira, ao levantar a miríade de atos demarcatórios de limites (e retificadores de Tordesilhas), de tratados de "aliança", de convenções de "paz perpétua" e de acordos bilaterais de "amizade, comércio e navegação" contraídos pela diplomacia portuguesa ao longo dos séculos, ilustra amplamente a complexidade da obra do Barão, ao tecer argumento em torno da justeza das reivindicações lindeiras do território nacional.

A *rationale* do compêndio parece ser a das relações internacionais do Brasil no sentido lato, muito embora sua interpretação seja restrita. Não são incluídos, por exemplo, os inúmeros contratos de empréstimos externos, pela simples e compreensível razão de que se tratavam de atos contraídos com particulares – os famosos banqueiros ingleses da Casa Rothschild –, quando o critério de inclusividade retido por Cardoso de Oliveira é o das relações entre estados soberanos. Os contratos passados com companhias de colonização, para facilitar a entrada e instalação no Brasil de imigrantes estrangeiros, ou aqueles estabelecendo concessões públicas para a exploração de determinados serviços gerais (iluminação urbana), de transportes ou de comunicações também ficam de fora do compêndio, o que reduz mais uma vez alguns outros aspectos essenciais das relações internacionais do

país, aqui em sua vertente econômica, no século XIX. O Brasil da época de Cardoso de Oliveira ainda era um grande importador de braços, capitais e serviços especializados estrangeiros, mas isso quase não transparece, ou emerge de forma muito tênue, em seu compêndio.

Em todo caso, *Actos Diplomaticos do Brasil* constituiu uma primeira tentativa de repetir no Brasil os esforços que estavam sendo conduzidos, nessa época, por várias chancelarias de países mais avançados, no sentido de compilar em *Digests* ou *Repértoires* os principais atos diplomáticos que enquadravam juridicamente as relações exteriores desses países. Justamente, na categoria dos compêndios de atos internacionais do Brasil, caberia mencionar a existência de mais dois, feitos ainda com base em critérios relativamente simples, de simples transcrição linear; foram eles o do jurista Hildebrando Accioly (1936-1937), *Actos Internacionais Vigentes no Brasil*, do período entre-guerras, e o de Rubens Ferreira de Mello (1950), *Textos de Direito Internacional e de História Diplomática, de 1815 a 1949*, publicado no segundo pós-guerra.

Mais recentemente, destaca-se, já em 14ª edição, o *Vade Mecum Internacional* organizado por Valerio de Oliveira Mazzuoli (2016), que realiza uma compilação exaustiva dos textos mais importantes em direito internacional público e privado, contando ainda com um acompanhamento legislativo *online* e um índice cronológico geral dos textos. Como diz o organizador, a obra cumpre um dos objetivos da ONU, qual seja, o de "incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e sua codificação" (cf. MAZZUOLI, 2016, p. vii).

Foi nesse contexto de retomada das tradições bem assentadas da diplomacia portuguesa, consolidada e aperfeiçoada pelas gerações de grandes estadistas do Império, inclusive seu próprio pai, que Paranhos Júnior recriou o cargo que Paranhos pai havia criado em 1859. A função não tinha sido prevista no decreto de 1890 que reorganizou o ministério e alterou o organograma da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. O Barão, sempre atento à boa fundamentação documental da ação diplomática, tratou, logo de início, de organizar arquivos, mapoteca, biblioteca e todos os demais instrumentos úteis à tomada de decisão. O cargo foi então restabelecido em 1905, e seu primeiro designado, Carlos Augusto de Carvalho, ex-chanceler na década anterior (presidência

Floriano Peixoto), não o exerceu senão por dois meses, tendo falecido aos 54 anos, em 5 de setembro desse ano.

Curiosamente, no entanto, o primeiro compêndio de pareceres dos consultores jurídicos da República, já registra um primeiro assinado por Carlos de Carvalho, com data de 3 de abril de 1903, e um segundo parecer, também assinado por ele, em 6 de junho de 1904 (cf. CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000a, p. 3-7)[11]. Para compor a primeira edição dessa obra, o jurista Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, tomou como base inicial a relação detalhada efetuada em 1942 pelo secretário Sérgio Correia da Costa[12], mas alertou que o primeiro volume era:

> [...] uma coletânea, e não uma coleção completa dos Pareceres do período de 1903 a 1912. *A reprodução de alguns não foi considerada conveniente, por razões políticas* ou porque o parecer carece de interesse, quer por versar sobre problema meramente administrativa, quer por se sucinta resposta a uma questão formulada [ênfase agregada][13].

Essa primeira coletânea, como relembra Geraldo Eulálio, é deveras importante, uma vez que durante os anos em que o Barão foi chanceler, o ministério só publicou um único *Relatório*, o de 1902-1903 (quase que por inércia, poder-se-ia dizer, uma vez que o Barão só toma posse no último mês de 1902), de forma que os pareceres podem cobrir algumas importantes lacunas em anos (1902-1912) nos quais o Itamaraty teve intensa atuação nas mais diversas áreas de interesse relevante para a interface externa do Brasil, mas durante os quais Rio Branco foi comedido ao extremo na publicidade de seus atos, ao simplesmente deixar de compor os relatórios anuais que,

11 Ver a apresentação de Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, elaborada em 1955, para a edição original: *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (tomo I: 1903--1912)*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1956.

12 Costa (1943).

13 Cf. Apresentação de Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva à edição de 1956 in: Cachapuz de Medeiros (2000a, p. xi) Nota:: A supressão de pareceres jurídicos, por razões de ordem política, talvez válida em 1955, não se justificaria mais sessenta anos depois, o que justificaria, provavelmente, um novo trabalho de garimpagem nos arquivos de originais. Entretanto, em "Nota explicativa" ao seu *Repertório da prática brasileira do direito internacional público*, período 1889-1898, o professor Cançado Trindade argumenta que a exclusão dos documentos de natureza confidencial não afeta a validade dos volumes de pareceres publicados, "uma vez que a documentação confidencial, dele [Repertório] excluída, esta bem mais voltada à *policy* do Estado do que a suas posições em matéria propriamente de Direito Internacional" (cf. CANÇADO TRINDADE, 2012g, p. 42).

desde 1831, registravam meticulosamente a atividade internacional do Brasil[14]. Como ainda argumenta Geraldo Eulálio:

> A coletânea dos *Pareceres* dos Consultores do Ministério das Relações Exteriores constitui, indiscutivelmente, um importante repositório do Direito Internacional Consuetudinário brasileiro. Mas, não obstante a importância da publicação em apreço, não devemos perder de vista que o valor dos Pareceres é relativo, pois *nem sempre correspondem à orientação seguida pelo Itamaraty em determinada questão*. Às vezes, a Chancelaria, por considerações políticas, julga conveniente seguir orientação distinta daquela sugerida pelo Consultor Jurídico [ênfase agregada][15].

O sucessor de Carlos de Carvalho, e segundo consultor jurídico do Itamaraty na era republicana, foi Amaro Cavalcanti Soares de Brito, fundador e presidente da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, mas que permaneceu igualmente pouco tempo no cargo por ter sido nomeado para o Supremo Tribunal Federal em 11 de maio de 1906. Depois dos cinco pareceres assinados por Carlos de Carvalho (três dos quais como efetivo no cargo), esse primeiro volume, até esse último ano, comporta outros cinco de Amaro Cavalcanti, e nos dois períodos, os casos são eminentemente de direito internacional privado (nacionalidade, indenizações, reclamações de estrangeiros).

O terceiro, e provavelmente mais longevo, consultor jurídico do Itamaraty foi o jurista Clóvis Beviláqua que, nomeado em 1906, permaneceu no cargo até 1934, quando foi aposentado compulsoriamente, por disposição constitucional, tendo sido sucedido pelo jurista Gilberto Amado. Beviláqua é talvez mais conhecido como autor, em 1916, do Código Civil brasileiro (que na verdade tinha sido iniciado por Epitácio Pessoa),

14 Para paliar a inexistência de relatórios oficiais do ministério durante a gestão Rio Branco, entre 1903 e 1912, os pareceres dos consultores oferecem, contudo, uma aproximação muito relativa à atividade desses anos. Pode-se complementar a informação por meio da obra de Fernando Saboia de Medeiros (1940), *Precedentes Diplomáticos, de 1889 a 1932*.

15 Idem, Apresentação de Nascimento e Silva à edição de 1956 in: Cachapuz de Medeiros (2000a, p. iv). Parece interessante, assim, como trabalho de pesquisa em história diplomática, ou mais especificamente na área da história do direito internacional brasileiro, verificar os casos nos quais a posição do Itamaraty, enquanto órgão político, discrepou das recomendações dos seus consultores, eventualmente compulsando as respectivas informações ao presidente da República sobre os assuntos sensíveis da diplomacia brasileira.

do que como o consultor de uma das fases mais dramáticas das relações internacionais, a da Grande Guerra, que George Kennan considerava a maior catástrofe seminal do século XX, uma guerra europeia que logo se tornou global, e que criou as condições para uma conflagração mundial ainda mais terrível, como muitos temiam.

Em outubro de 1913, praticamente um ano antes do deslanchar do mais terrível enfrentamento bélico até então conhecido, não mais uma guerra entre exércitos, mas uma confrontação entre sociedades inteiras, entre poderes econômicos, armados das mais formidáveis máquinas de matar, Clóvis Beviláqua alertava quanto à necessidade de se prevenir o mal extremo:

> Tudo quanto se tentar, no sentido de encaminhar a humanidade para um estado de paz, em que melhor se possam desenvolver as suas energias e comunicar e realizar os seus fins éticos, deve merecer o apoio do Brasil, cuja população é de índole pacífica e ordeira, cuja Constituição veda as guerras de conquista e proclama a necessidade de arbitramento, deixando ver que as declarações de guerra são uma dura contingência possível somente, entre nós, quando irrealizável ou malgrado o recurso do arbitramento. Por isso mesmo, já um grande número de tratados de arbitramento celebramos com outras nações. Assim procedemos, em parte, por obedecer ao impulso pacifista que domina, atualmente, a consciência dos povos cultos e, em parte, para realizar uma das mais nobres prescrições de nossa Constituição[16].

Em fevereiro de 1915, já com a guerra em curso, ele equipara o terrível conflito a um retorno a uma condição de barbárie:

> De tudo isso somente se conclui que a guerra atual destrói os preceitos jurídicos, que significavam uma grande conquista da civilização sobre a barbárie; que, no anseio de se destruírem, os povos que se pretendem cultos não se detêm na escolha dos meios (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000b, p. 6).

Pouco depois (março do mesmo ano), ante às pressões de França e Grã-Bretanha para que o Brasil e os demais países neutros cessassem suas relações comerciais com a Alemanha, Beviláqua volta a se posicionar resolutamente do lado do direito:

16 Cf. Apresentação de Zuleika Lintz à edição de 1961 in: Cachapuz de Medeiros (2000b, p. 7).

> ...naturalmente, os governos desses países [F e G-B] não estão dispostos a ouvir a voz da razão, quando ela tem por órgão um Estado da América do Sul, ainda novo, e sem o prestígio que dá a força que, nos tempos que correm, é somente o poder que tem voto. (...)
>
> ...deveríamos mostrar os danos que aos neutros causam essas medidas violentas, que o direito não sanciona, e, ainda, que fora do direito nenhuma sociedade se mantém, muito menos a sociedade internacional (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000b, p. 6).

Esse mesmo espírito pacifista e de total aderência e respeito pelo direito continua a marcar o seu pensamento, como novamente refletido em um parecer exarado em setembro de 1932 a propósito de uma proposta argentina de tratado antibélico, provavelmente suscitado pelas ameaças latentes de novos conflitos entre Peru e Equador, e entre Paraguai e Bolívia em torno da região do Chaco, dois episódios que mobilizaram nossa diplomacia e até nossas Forças Armadas:

> Todo o esforço empregado para evitar a guerra e manter a harmonia entre os povos deve considerar-se bem-vindo. A guerra é persistência da animalidade primitiva, que a civilização ainda não conseguiu erradicar... (...) A civilização moderna... está na obrigação de eliminar a possibilidade da guerra... (...) O domínio pleno do direito exclui a guerra (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000b, p. 10-11).

Rui Barbosa, o arauto da soberania, contra a prepotência e o militarismo

A mesma postura de defesa da neutralidade, mas de defesa ainda mais enfática do direito caracterizou a atitude do grande jurista Rui Barbosa, não como consultor do Itamaraty, mas como seu representante em diversas conferências internacionais. Rui não foi um diplomata profissional, mas ele poderia, tranquilamente, ser considerado o "pai intelectual" da moderna diplomacia brasileira, inclusive e principalmente no terreno do direito: ele legou à diplomacia brasileira um conjunto de posições que fazem parte do corpo jurídico nacional e que integram a tradição de política internacional do Brasil.

Rui Barbosa foi muito maior do que o registrado na literatura da política externa brasileira, mesmo sem ter deixado uma obra centrada nas relações internacionais. Sua obra de ativo "internacionalista" está dispersa em centenas de artigos, pareceres, discursos, orações e preleções jurídicas, sobretudo nas declarações que fez, muitas vezes de improviso, na II Conferência da Paz da Haia (1907), cuja chefia lhe tinha sido atribuída pelo próprio Rio Branco, mesmo depois que os dois tinham se desentendido a propósito do Tratado de Petrópolis (1903), a propósito da compra, pelo Brasil, do território boliviano que veio a constituir o território do Acre (ver RICUPERO, 2012, p. 119-161). Sua intenção de conquistar para o Brasil, com base na retórica e na força de sua argumentação, uma cadeira permanente na Corte Internacional de Justiça – então em discussão naquela segunda conferência da Haia – logo chocou-se com a proposta "oligárquica" que defendiam as grandes potências imperiais, inclusive os Estados Unidos.

Sem qualquer consideração diplomática, as grandes potências, entre elas a Grã-Bretanha, Alemanha e mesmo os Estados Unidos, relegaram o Brasil a uma terceira categoria (a de membros não permanentes), ainda inferior a pequenos países europeus[17]. Nessa conferência da Haia, que o embaixador Carlos Henrique Cardim, ex-diretor do IPRI da FUNAG, considera como sendo a "estreia do Brasil no mundo", Rui defendeu, nas palavras de Rio Branco, a "dignidade da nação", ou seja, a defesa intransigente da igualdade soberana das nações, entrando por isso em choque com as posições das nações mais poderosas[18].

17 Sobre a interação entre Rio Branco e Rui Barbosa por ocasião da conferência da paz da Haia de 1907, ver Centro de História e Documentação Diplomática (2014). Nessa conferência, Rui Barbosa fez uma "dobradinha" de alta qualidade com o Barão, que trocava frequentes impressões com ele, em telegramas cifrados, sobre os rumos dessa conferência e as posições que o Brasil deveria mais convenientemente adotar, em face do verdadeiro monopólio que as grandes potências exerciam sobre a agenda internacional. O livro comporta 240 páginas de telegramas entre os dois homens, desde 13 de março de 2007, ainda no Brasil, até 26 de dezembro, no Recife, a caminho do Rio, depois dos meses passados em Scheveningen, com trocas diárias de mensagens, informações e impressões de ambos sobre as posições dos demais participantes e sobre a que convinha ao país adotar.

18 Ver Carlos Henrique Cardim (2007). Nesta monografia, Cardim selecionou os melhores expedientes "diplomáticos" de Rui e organizou um dossiê abrangente sobre a atividade e o pensamento de Rui em temas internacionais, comprovando assim que o defensor da igualdade soberana das nações merece ocupar um lugar de destaque nos anais da diplomacia brasileira.

O Barão, tentando de diversas maneiras salvar o prestígio e a honra do Brasil, sugeriu várias fórmulas alternativas (indicação de um juiz por cada país-membro, para seleção ulterior em função dos casos; designação de representantes permanentes para cada um dos três maiores países sul-americanos, Argentina, Brasil e Chile, e um quarto, rotativo entre os demais; constituição de um tribunal com 21 membros, sendo 15 permanentes para os países com mais de dez milhões de habitantes), sem lograr contudo nenhum avanço. Rui Barbosa deixou sua marca no debate eminentemente político em torno de princípios do direito internacional, logrando convencer o Barão. Atendendo então à tese igualitária, desde o princípio defendida por Rui, Rio Branco assume uma posição de rejeição a compromissos que implicassem a existência de nações de terceira, quarta ou quinta ordem:

> Agora que não mais podemos ocultar a nossa divergência [com as potências europeias e com os Estados Unidos], cumpre-nos tomar francamente a defesa do nosso direito e do das demais nações americanas. Estamos certos de que Vossência [Rui] o há de fazer..., atraindo para o nosso país a simpatia dos povos fracos e o respeito dos fortes[19].

Assim, a despeito de uma tentativa inicial do Barão do Rio Branco de tentar uma posição de colaboração e de entendimento com os Estados Unidos nessa conferência, Rubens Ricupero (1995) não deixa de registrar, em obra dedicada a Paranhos Jr., que o "choque com a posição americana tornou-se frontal e o Brasil assumiu a liderança dos países latino-americanos e de países menores europeus na luta pela igualdade". Rio Branco teve de constatar os limites da política de cooperação, a primazia da diplomacia do poder e a própria "opção preferencial" dos norte-americanos pelas grandes potências europeias.

Quase dez anos depois de ter defendido, em nome do Brasil, a igualdade soberana das nações na conferência da paz da Haia, Rui Barbosa, designado embaixador especial do Brasil nas comemorações do primeiro centenário da independência da Argentina, pronunciou, em 14 de julho de 1916, na Faculdade de Direito e Ciências Sociais, na qual

19 Ver o ensaio de Rubens Ricupero (1995), *Um personagem da República* in: Pereira de Araújo (1995).

recebeu o título de Doutor Honoris Causa, uma conferência sobre *Los Conceptos Modernos del Derecho Internacional*, na qual se referiu não apenas ao patrimônio jurídico e político do país platino, mas também aos problemas causados pela invasão da Bélgica pela Alemanha, em total desrespeito aos princípios da neutralidade. Naquela ocasião, a propósito deste último ato, Rui Barbosa, ao defender o princípio de que neutralidade não pode ser confundida com indiferença e impassibilidade, disse:

> Entre os que destroem a lei e os que a observam não há neutralidade admissível. Neutralidade não quer dizer impassibilidade; quer dizer imparcialidade; e não há imparcialidade entre o direito e a injustiça. Quando entre ela e ele existem normas escritas, que os definem e diferenciam, pugnar pela observância dessas normas não é quebrar a neutralidade, é praticá-la. Desde que a violência calca aos pés, arrogantemente, o código escrito, cruzar os braços é servi-la. Os tribunais, a opinião pública, a consciência não são neutros entre a lei e o crime. Em presença da insurreição armada contra o direito positivo, a neutralidade não pode ser a abstenção, não pode ser a indiferença, não pode ser a insensibilidade, não pode ser o silêncio. (...) O direito não se impõe somente com o peso dos exércitos. Também se impõe, e melhor, com a pressão dos povos (cf. BARBOSA, 1983, p. 54)[20].

A conferência – que ficou mais conhecida como "O dever dos neutros" – foi publicada no mês seguinte nos *Anales* da Faculdade, mas largos extratos foram divulgados em jornais argentinos e brasileiros imediatamente após ter sido pronunciada. Seu impacto, tanto na Argentina quanto no Brasil, foi imenso e os "conceitos modernos" enunciados por Rui também conheceram repercussão fora dos dois países, alcançando prestígio internacional, e passando, de certa forma, a integrar o patrimônio jurídico e doutrinário da diplomacia brasileira.

Oswaldo Aranha, que como jovem estudante de Direito tinha recepcionado Rui Barbosa no cais do porto do Rio de Janeiro, quando do seu retorno de Buenos Aires, retomou, já como chanceler, um quarto de século depois, os principais conceitos dessa conferência nas horas mais sombrias das hostilidades bélicas na Europa e que também passaram a engolfar o hemisfério americano depois do ataque japonês a Pearl Harbor

20 Estabelecimento do texto castelhano, tradução, notas, apêndices e introdução de Sérgio Pachá.

e da declaração de guerra contra os Estados Unidos pela Alemanha nazista. Logo após a invasão da Bélgica, em longa carta a Getúlio Vargas (11/5/1940), Oswaldo Aranha ecoou alguns dos argumentos de Rui Barbosa, feitos naquela conferência em Buenos Aires, dizendo que não poderia haver impassibilidade entre o direito e a injustiça, e que não se poderia ser imparcial entre a lei e o crime (ver PEREIRA DE ARAÚJO, 1996, p. 105-379). Sua firme posição foi decisiva para que, ao contrário da vizinha Argentina, o Brasil adotasse uma postura compatível com a construção doutrinal ancorada na tradição de Rio Branco e de Rui Barbosa, plenamente identificada a seus interesses nacionais, nos contextos hemisférico e global, em face do desrespeito brutal ao direito internacional cometido pelas potências nazifascistas na Europa e fora dela. Muitos outros diplomatas, assim como juristas que desempenharam funções diplomáticas, entre eles San Tiago Dantas e Afonso Arinos, nunca deixaram de reconhecer, no século decorrido desde a famosa conferência de Rui Barbosa em Buenos Aires, a poderosa influência de seus argumentos para apoiar posições diplomáticas do país nos contextos regional e internacional.

Uma longa continuidade de consultores jurídicos na história do Itamaraty

Os dois volumes subsequentes da grande coleção editada pelo professor e consultor jurídico do Itamaraty, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros e publicada pelo Senado Federal, respectivamente III e IV, para os anos 1935-1945 e 1946-1951, trazem uma imensa variedade de pareceres assinados por juristas conhecidos, como Gilberto Amado e Sebastião do Rego Barros, este durante todo o período da Segunda Guerra Mundial. A maior parte dos pareceres se refere a questões de direito internacional privado (nacionalidade, casamento, impostos, etc.), embora vários deles toquem em questões sensíveis de direito internacional público, a exemplo das imunidades diplomáticas em tempo de guerra, alguns inclusive de caráter reservado ou confidencial que deixaram de ser incluídos na seleção, como referido pela apresentadora Zuleika Lintz no volume relativo ao período da guerra.

Em 22 de janeiro de 1935, por exemplo, bem antes, portanto, da criação do Instituto Rio Branco, e do próprio Departamento Administrativo

do Serviço Público (DASP) (criado em 1938), Gilberto Amado assinava um parecer sobre o concurso de provas e títulos para o provimento do cargo inicial da carreira diplomática, até então com investidura no posto inicial de cônsul de terceira classe (o primeiro da carreira). Com a Constituição de 1934, dois sistemas passaram a vigorar: o concurso de provas (para o qual um decreto de Afrânio de Melo Franco, de 1931, já tinha estabelecido os parâmetros) e o de títulos (definido por cada área da administração pública, em função das suas necessidades específicas). Nessa última categoria, talvez aberta a interpretações subjetivas, Gilberto Amado recomendava que a administração, ou seja, a Secretaria-Geral do Itamaraty,

> (...) deve reagir contra o nominalismo dos títulos oficiais obtidos na facilidade dos costumes didáticos contemporâneos. Diploma não é título; sê-lo-á o diploma acompanhado de outros elementos capazes de habilitar a administração na averiguação do mérito real do candidato.
>
> Vossa Excelência [o ministro] poderá, com a utilização do concurso de títulos ao lado do concurso de provas, operar a seleção do pessoal do Itamaraty e concorrer para elevar o nível intelectual e moral da função pública nesta grande casa das tradições, da dignidade e do futuro do Brasil[21].

No total, Gilberto Amado proferiu 17 pareceres entre janeiro e outubro de 1935, a maior parte de direito internacional privado ou questões de cunho administrativo, sucedendo-se um período de um ano e meio durante o qual o Itamaraty permaneceu sem consultor, uma vez que o consultor seguinte, James Darcy só assina seu primeiro parecer em abril de 1937, sobre conflito jurídico de nacionalidade no âmbito de casamento entre dois estrangeiros num consulado brasileiro. O caso imediatamente seguinte é mais interessante no plano diplomático e econômico, pois se referia a uma demanda de arresto de bens e contas do estado de São Paulo em Nova York por inadimplemento em dívida contraída oficialmente, arguindo o consultor quanto à imunidade de jurisdição desse ente federado, uma simples "divisão política" interna ao estado brasileiro, "podendo apenas aparecer, nas relações internacionais, através da soberania nacional" (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000c, p. 80-81).

21 Cf. *Concurso de provas e títulos*... in: Cachapuz de Medeiros (2000c, p. 11-12).

O mesmo jurista, em maio daquele ano, se pronunciava sobre a Lei Orgânica do MRE, cujos servidores, segundo a lei nº 284, de 28/10/1936, compunham um quadro único dividido em três carreiras: a da Secretaria de Estado, a do Serviço Diplomático e a do Serviço Consular (elas seriam unificadas, pouco depois, pelo chanceler Oswaldo Aranha). Ao proferir parecer em 8/9/1938, já sob o império da nova Constituição, a do Estado Novo, James Darcy proclama os novos princípios políticos numa consideração sobre os direitos das empresas estrangeiras na exploração de recursos hídricos e fornecimento de energia elétrica ao abrigo do Código de Águas, promulgado no quadro da Constituição de 1934, mas tendo de reconhecer doravante a "subordinação necessária dos interesses dos indivíduos, grupos, empresas, consórcios, ao ritmo imposto pelas considerações do bem geral", isto é ao estado:

> É imperiosa, irresistível, essa evolução da vida jurídica, concretizada nas leis que atendem à subordinação dos objetivos particulares à grande finalidade sociais.
>
> O *laisser passer, laisser faire* não se coaduna com os perigos da hora presente.
>
> A novos tempos, novas leis (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000c, p. 190).

Adensando-se os sinais de um futuro conflito bélico, com o comportamento agressivo dos fascismos militarizados – Alemanha hitlerista, Itália mussoliniana, Japão expansionista – é realizada, em 1938, a VIII Conferência Internacional Americana, para a qual James Darcy prepara um parecer (19/9/1938) sobre um dos pontos da agenda, justamente sobre os princípios legais relativos ao reconhecimento da beligerância no qual ele reconhece a imensa complexidade do tema – bloqueio, busca e captura, respeito aos territórios e águas neutros, etc. – e usa argumentos de seu antecessor Clóvis Beviláqua para examinar princípios e regras da guerra no direito público internacional. Depois de relembrar que o Brasil já era parte da convenção relativa ao rompimento de hostilidades, aprovada na conferência da Haia de 1907, na qual se previa a notificação da beligerância às "potências neutras", Darcy termina recomenda, para o caso de guerra internacional, a adoção dos princípios formulados no projeto de Código

de Direito Internacional Público de Epitácio Pessoa (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000c, p. 218).

Deslanchada a guerra europeia em setembro de 1939, que logo converte-se em guerra mundial, Darcy elabora, em 12 daquele mês um parecer fazendo o exame dos direitos e deveres de neutros e beligerantes, visando à preservação da soberania integral das nações no hemisfério ocidental (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000c, p. 257-261), tendo em vista a declaração de neutralidade que o Brasil havia formulado logo no dia 2 de setembro (decreto-lei nº 1.561). Um dos problemas logo levantados foi o da chamada "lista negra" – decreto de interdição de comércio com o inimigo pelo Reino Unido – e os problemas que ela colocava para um país neutro como o Brasil, objeto de um longo parecer em 6/10/1939. A partir de janeiro de 1940 até o final de 1945, Sebastião do Rego Barros assume a Consultoria Jurídica, ali firmando dezenas de pareceres que se estendem por mais de 330 páginas desse volume III: previsivelmente, boa parte desses textos se referem à situação de guerra e os seus muitos efeitos na vida dos países, inclusive em relação aos tratados (20/3/1945, CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000c, p. 599-601).

Rego Barros ainda permanece como consultor durante todo o ano de 1946, mas de janeiro de 1947 até o final de 1951, os pareceres passam para a responsabilidade de Levi Carneiro, todos eles reunidos em 600 páginas do volume IV, nos quais ainda dominam inúmeros problemas do pós-guerra. Um dos primeiros pareceres, assinado ainda por Rego Barros trata do caso de dois diplomatas que tinham sido admitidos por concurso de títulos, no final de 1944, mas que foram obrigados, em vista da criação do Instituto Rio Branco em 1945 e por se encontrarem ainda em estágio probatório, a concluir o curso de preparação à carreira diplomática, na qual foram inscritos *ex-officio*. O último parecer desse volume, assinado por Levi Carneiro em 5/12/1951, já tratava da criação de uma Corte Criminal Internacional: uma comissão de 15 países reuniu-se em Genebra, em agosto desse ano, sendo o Brasil representado por Gilberto Amado, antigo Consultor do Itamaraty em meados dos anos 1930, depois membro da Comissão de Direito Internacional. Amado dedicou-se, segundo ele, a fazer prevalecer o "bom senso", eliminando, por exemplo, a competência da proposta corte para julgar "criminosos internacionais" (p. 590).

A década de 1950 pertence inteiramente, por assim dizer, ao eminente jurista Hildebrando Accioly, autor de um alentado *Tratado de Direito Internacional Público* que serviu a diversas gerações de diplomatas, e candidatos a tal, e não só no Brasil. Accioly, que ingressou na carreira diplomática em 1916, assinou, com o também diplomata e historiador Heitor Lyra, textos introdutórios aos *Arquivos Diplomáticos da Independência*, publicados por ocasião do primeiro centenário da autonomia nacional (pela Imprensa Nacional, em seis volumes, entre 1922 e 1925), novamente publicados pelo Itamaraty em 1972, quando do sesquicentenário da independência. Tendo chegado a embaixador em 1938, exerceu diversos cargos no Itamaraty, entre eles secretário-geral, ministro de estado interino e dirigiu o Instituto Rio Branco nos seus primeiros dois anos de existência.

O sumário desse volume V, de 1951 a 1960, se estende por não menos de sete páginas, cobrindo temas tão variados quanto o projeto de declaração sobre direitos e deveres dos estados, reservas a tratados internacionais (1952), projeto de convenção da ONU sobre nacionalidade (1953), fundamentos jurídicos da extradição, projeto da Comissão de Direito Internacional sobre processo arbitral, convenção internacional sobre um estatuto para os apátridas, Corte Interamericana para a proteção de direitos humanos (1954), problemas jurídicos da aplicação do Tratado Interamericano de 1947 de Assistência Recíproca (TIAR), projeto de convenção sobre execução de sentenças arbitrais internacionais (1955), asilo diplomático, acordo de assistência militar Brasil-Estados Unidos (1956), disposições da Constituição sobre atos internacionais, refugiados políticos de países vizinhos, projeto de acordo com a Bolívia sobre exploração de petróleo (1957), problemas do espaço exterior, protocolos de emenda ao GATT (1958), projetos da Comissão de Direito Internacional sobre relações e imunidades diplomáticas (1959), acordo de comércio e pagamentos com a União Soviética e inviolabilidade do domínio reservado dos estados (1960).

Os anos 1961-71, por sua vez, estão identificados totalmente com o professor Haroldo Valladão, professor catedrático de Direito Internacional Privado da antiga Universidade do Brasil (UFRJ) e que tinha como divisa, estampada em todos os seus escritos, a frase em latim: *nulla dies sine linea nec schola* (nenhum dia sem escrever ou lecionar), o que parece representar um magnífico programa de vida. Antes de se tornar consultor

do Itamaraty, já tinha sido consultor geral da República (1947-50) e professor no Instituto Rio Branco. Segundo o organizador da coleção, professor Cachapuz de Medeiros, muitos dos pareceres deste volume VI são inéditos, "representando, portanto, valioso material de pesquisa para os estudiosos do Direito Internacional". No momento em que a apresentação foi escrita, em 2001, justamente se comemorava o centésimo aniversário de nascimento de Haroldo Valladão.

Vários dos pareceres servem precisamente a essa finalidade, como adesão de países ao GATT, estabelecimento tácito de relações diplomáticas (1961), pesca da lagosta por barcos franceses (1962), recursos naturais da plataforma continental, entre eles a lagosta (1963), acordo de comércio e pagamentos com a Polônia (1964), mar territorial e direito de pesca, modificações constitucionais de interesse do Itamaraty (1966), Convenção da ONU sobre Direito dos Tratados (1968), projeto da convenção interamericana de direitos humanos (1969), embora se deva estar atento à advertência feita anteriormente por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, no sentido de que nem sempre os argumentos e propostas formulados pelo consultor são seguidos pela "Casa" na implementação efetiva de uma dada política.

O organizador da série republicana, professor Cachapuz de Medeiros, chama a atenção dos leitores do volume VII, período 1972-1984, ou seja, mais de uma década, para o fato de que os pareceres ali selecionados e reproduzidos "não seguem uma ordem precisamente cronológica" (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2004a, p. 11), explicando então:

> Ocorre que houve certos períodos em que o Ministério das Relações Exteriores chegou a ter dois Consultores Jurídicos (chamados de 1º Consultor e de 2º. Consultor), em virtude do excesso de atribuições confiadas à área de controle da legalidade dos atos da Chancelaria brasileira.

De fato, desde 1963 até 19851963 até 1985, conviveram e se sucederam na Consultoria do Itamaraty grandes nomes da cultura jurídica do Itamaraty, como o próprio Haroldo Valladão (cujos pareceres foram alinhados no volume VI), mas também Amílcar Falcão, Augusto de Rezende Rocha e Miguel Franchini-Netto. O próprio organizador destaca, em seu prefácio, os grandes temas tratados por todos esses consultores,

em 560 páginas de importantes contribuições ao bom encaminhamento de questões relevantes da agenda diplomática do Brasil, tais como: aspectos jurídico-internacionais da demarcação do Salto de Sete Quedas e da delimitação dos rios internacionais (que depois desembocariam na solução diplomática aplicada ao caso de Itaipu, com o Paraguai), por Amílcar Falcão; a questão da inviolabilidade das sedes de missões diplomáticas estrangeiras; os primórdios da relativização da imunidade jurisdicional dos estados; a inviabilidade de acordos internacionais secretos; a crise entre a Argentina e o Reino Unido em torno das ilhas Malvinas, por Miguel Franchini-Netto; a prévia autorização legislativa para a participação das Forças Armadas em operações militares no exterior; asilo diplomático.

O primeiro consultor na redemocratização foi o professor Antônio Augusto Cançado Trindade, já autor, a despeito de relativamente jovem, de vasta obra no campo do direito internacional. Segundo Cachapuz de Medeiros, que prefacia o vol. VIII (1985-1990):

> Foi um dos mais dinâmicos, produtivos e eficientes consultores com que o Itamaraty contou.
>
> Seu legado à "Casa de Rio Branco" constitui uma coleção de mais de duzentos circunstanciados pareceres (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2004b, p. 11).

Sua atividade coincidiu também com o processo de reconstitucionalização do Brasil, por meio do Congresso constituinte de 1987-88, o que determinou que ele fosse ouvido nas comissões que se ocuparam dos princípios que regem as relações internacionais do país e o processo de celebração de tratados. Continua ainda o ex-consultor Cachapuz de Medeiros:

> Valiosa foi igualmente a contribuição do Professor Cançado Trindade na fundamentação jurídica para a adesão do Brasil aos tratados gerais de proteção aos direitos humanos, notadamente os dois Pactos de Direitos humanos das Nações Unidas e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (p. 11-12).

De 22 de maio de 1985 a 12 de março de 1990, Cançado Trindade assinou alentados pareceres, praticamente todos recheados de notas de rodapé, milhares delas, referenciando obras relevantes de cada uma das

áreas examinadas especificamente, o que praticamente nunca tinha sido visto nos textos dos antigos consultores, que se contentavam em citar, no corpo do texto, um ou outro tratadista mais conhecido. Em outros termos, Cançado Trindade elevou a arte da consultoria jurídica à condição de *scholarly work*, de trabalho científico no pleno conceito da expressão, representando assim, uma acumulação inédita de citações eruditas nos trabalhos da chancelaria brasileira, sem esquecer suas reflexões de alto conteúdo intelectual, que honram não só a inteligência da Consultoria Jurídica como também ajudaram a construir, ou a reforçar, a própria credibilidade e reconhecida excelência do Itamaraty.

Esse aparato remissivo não compila apenas a doutrina ou a teoria jurídica nos campos tocados pelo bisturi analítico extremamente sofisticado de Cançado Trindade, ou densos estudos de ciência do direito, mas referencia igualmente, e precisamente, documentos pertinentes das instituições multilaterais e muitos materiais da própria chancelaria brasileira, o que converte cada parecer seu num instrumento de trabalho (para os diplomatas) e de pesquisa (para os acadêmicos) utilíssimo para quem aprecia, ou para quem necessita, valer-se desse manancial de conhecimento prático para instruir obrigações funcionais ou outros deveres intelectuais. Sem qualquer objetivo encomiástico, mas ao contrário, apenas como reconhecimento objetivo, a gestão de Cançado Trindade à frente da Consultoria Jurídica do Itamaraty foi excepcional em todas as dimensões e sentidos desse termo. Sua colaboração se completa, mas não termina, pela utilíssima compilação da prática brasileira do direito internacional público, objeto de vários volumes do seu *Repertório*, analisado mais abaixo.

O mais recente volume publicado nesta série, o IX (1990-2000), já sob a responsabilidade da FUNAG (em 2009), e não mais pelo Senado Federal, integra uma pequena seleção (em apenas 270 páginas) de pareceres de três grandes consultores: Vicente Marotta Rangel, eminente professor da Faculdade de Direito da USP, depois juiz do Tribunal Internacional sobre Direito do Mar (Hamburgo), João Grandino Rodas, também oriundo da São Francisco, posteriormente diretor da Faculdade e reitor da USP, e finalmente, o próprio organizador da coleção, professor Cachapuz de Medeiros, que se desempenhou no Itamaraty desde 1998 até 2015, sucedendo a Marotta no Tribunal de Hamburgo. Em razão da mudança de vinculação da Consultoria Jurídica do Itamaraty, convertida em órgão

setorial da Advocacia-Geral da União, embora ainda subordinada ao ministro de estado das Relações Exteriores, novas funções foram agregadas às competências tradicionais do serviço, ampliando suas responsabilidades de controle dos atos da administração do Itamaraty. Em consequência, a Consultoria passou a emitir mais de um milhar de pareceres por ano.

O que se oferece neste volume relativamente menor, em comparação aos anteriores, é uma pequena seleção dos trabalhos desses três consultores, entre eles pareceres sobre o tratado de criação do Mercosul (Marotta) e seu respectivo sistema de solução de controvérsias (Cachapuz). Esse mesmo consultor se pronunciou ainda sobre a declaração de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos e sobre e personalidade jurídica da projetada Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, entre muitos outros assuntos que lhe foram levados por diversas áreas do Itamaraty.

No conjunto, os nove volumes editados até 2016, comportando uma amostra representativa dos trabalhos de consultoria jurídica sob o regime republicano, agregados aos outros cinco volumes cobrindo o período monárquico (pareceres dos próprios consultores do Itamaraty e da Seção dos Estrangeiros do Conselho de Estado), oferecem uma ampla visão do importante trabalho conduzido por especialistas em direito internacional (público e privado), assim como constitucional (e muito frequentemente, sobretudo no período recente, em direito administrativo), no apoio técnico ao trabalho propriamente diplomático da chancelaria brasileira. Além desses aspectos subsidiários, pode-se dizer que os juristas a serviço da diplomacia brasileira construíram boa parte das doutrinas e das posições nacionais em matéria de política exterior, colaborando assim, de modo significativo, para o reforço da credibilidade, seriedade e da reputação de excelência que caracterizam, desde muito tempo, o serviço exterior brasileiro. Confirma-se, assim, a existência de um direito internacional não só no Brasil, mas também do Brasil.

O Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público: obra única

Finalmente, uma resenha bibliográfica como a que aqui se apresenta em torno das publicações da FUNAG em matéria de direito internacional não estaria completa sem uma menção substantiva à principal contribuição de um dos maiores internacionalistas jurídicos do Brasil e do mundo, o professor Antônio Augusto Cançado Trindade. A própria existência da FUNAG, enquanto maior editora brasileira de livros de relações internacionais – e a maior provedora, a título gratuito, de materiais de estudo para candidatos à carreira diplomática, e de pesquisa para estudantes e professores da área – tem como marca inaugural, entre 1984 e 1987, a publicação dos cinco volumes do *Repertório*, republicados em nova e revista edição em 2012, por ocasião dos 40 anos da FUNAG e centenário da morte do Barão do Rio Branco. O Barão foi devidamente e competentemente homenageado, pela FUNAG, com a republicação de suas obras completas (ver GOMES PEREIRA, 2012a) e por uma obra coletiva feita a partir do seminário em sua homenagem (GOMES PEREIRA, 2012b). A importância substantiva do *Repertório* de Cançado Trindade para o estudo e a pesquisa em torno da tradição jurídica da diplomacia brasileira merece, tanto quanto as obras do Barão, uma avaliação pormenorizada de seu conteúdo, no que ele pode esclarecer quanto à evolução da prática brasileira nessa construção coletiva que é o direito internacional no e do Brasil, no contexto regional e internacional.

A América Latina sempre exibiu, sabidamente, boa tradição em matéria de Direito Internacional Público, podendo-se fazer referência ao princípio do *uti possidetis*, à cláusula Calvo, à doutrina Drago (aliás bastante adequadas a um problema recorrente dos países latino-americanos, o da dívida externa), ao instituto do asilo diplomático ou a outros conceitos na mesma vertente. A diplomacia brasileira, por sua vez, adquiriu, a partir de suas raízes lusitanas, uma prática negociadora relativamente precoce (como evidenciado no trabalho de Alexandre de Gusmão), experiência diplomática alicerçada em sólida e igualmente longa tradição jurídico-legal, o que tornou sua política externa respeitada internacionalmente e merecedora da confiança dos demais membros do sistema interestatal contemporâneo.

A codificação da tradição internacionalista latino-americana deveria, assim, representar um subsídio indispensável ao processo de elaboração do Direito Internacional Público, ramo do direito em constante evolução e transformação. Em que pese, porém, a existência de bons manuais de Direito Internacional Público elaborados no contexto latino-americano e dedicados à evolução doutrinária e jurisprudencial do chamado *jus gentium*, a comunidade pesquisadora ou praticante se ressentia até o início dos anos 1980 da falta de uma sistematização da prática dos estados no campo das relações diplomáticas e do Direito Internacional Público. Essa lacuna, pelo menos no que concerne o Brasil, foi preenchida desde essa época, pelo extraordinário trabalho de compilação efetuado pelo eminente internacionalista Cançado Trindade, então professor de Direito Internacional Público da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco e primeiro consultor jurídico do Itamaraty na redemocratização (ver CANÇADO TRINDADE, 1984-1988)[22].

Cabe apenas lamentar, que passados todos estes anos, o Brasil continue a ser o único país latino-americano a contar com uma ferramenta desse tipo para os estudos especializados e a consulta da memória jurídica da prática dos estados em matéria de direito internacional público. Já autor de vasta produção especializada no campo do Direito Internacional Público, incluindo, além de numerosos artigos e monografias publicados nos principais periódicos do mundo, muitos livros publicados em várias línguas, o Professor Cançado Trindade realizou, com o *Repertório*, um esforço altamente meritório e rigorosamente inédito não apenas nos anais do direito internacional brasileiro, como na história jurídica da América Latina.

Com efeito, apesar da existência de relatórios de chancelarias, bem como de coleções de atos internacionais publicados por diversos governos do continente, não havia, até aquele momento, um repertório, organizado de forma lógica e sistemática, da prática diplomática corrente de algum estado latino-americano. O Brasil junta-se, assim, aos poucos países do hemisfério norte que coletam em seus *Digests* ou *Repértoires* anuais os

22 A sequência exata do ano de publicação de cada um dos volumes foi esta: período 1961-1981: 1984; período 1941-1960: 1984; período 1919-1940: 1984; período 1899-1918: 1986; Índice Geral Analítico: 1987; período 1889-1898: 1988.

elementos mais significativos de suas práticas nacionais respectivas em matéria de Direito Internacional Público e de relações diplomáticas.

A importância do trabalho do professor Cançado Trindade para o Brasil e para as demais nações do continente é tanto maior que a divulgação sistemática e selecionada da prática diplomática brasileira contribui para projetar num âmbito mais amplo os interesses econômicos, políticos e diplomáticos propriamente nacionais ou regionais, sobretudo aquelas posições de princípio ligadas à lenta elaboração de uma nova ordem econômica internacional, com o reforço progressivo dos países emergentes.

Mas, em que consiste exatamente o *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público*, este "ciclópico trabalho" – segundo a feliz caracterização empregada pelo embaixador João Hermes Pereira de Araújo –, que cobre o conjunto das relações internacionais do Brasil entre 1889 e 1981? A estrutura dos cinco volumes substantivos é basicamente idêntica, com pequenas variações em função do período tratado, consistindo de nove partes articuladas em torno das seguintes rubricas:

a. Fundamentos do direito internacional, destacando-se, nos princípios que regem as relações amistosas entre os estados, a "soberania permanente sobre recursos naturais", de introdução mais recente;

b. Atos internacionais, cobrindo a ampla processualística dos tratados entre estados e organizações;

c. Condição dos estados, envolvendo reconhecimento, jurisdição, imunidades, responsabilidade internacional e sucessão de estados;

d. Regulamentação dos espaços, territorial, marítimo, aéreo e espacial;

e. Organizações internacionais;

f. Condição dos indivíduos, compreendendo direitos humanos e direito de asilo;

g. Solução pacífica de controvérsias e desarmamento, inclusive, para o período recente, um capítulo para a questão do terrorismo;

h. Conflitos armados e neutralidade;

i. Miscelânea, abrigando, entre outros temas, cláusula da nação-mais-favorecida e multinacionais e segurança econômica coletiva.

Em cada um desses grandes blocos de problemas do direito internacional público abriga-se um manancial extraordinário de informações e documentos de referência sobre a prática brasileira nos períodos delineados. De certa forma, é a própria história da política externa brasileira que é contada nessas páginas retiradas de *memoranda*, de telegramas de instruções, de discursos em conferências e de trechos dos relatórios anuais do Itamaraty.

A periodização adotada por Cançado Trindade para repartir cronologicamente os 92 anos dessa edição da prática brasileira do direito internacional público, parece atender mais a critérios de conveniência do que propriamente razões de ordem metodológica ou historiográfica, tem pelo menos o inegável mérito de sublinhar a notável continuidade e constância de posições demonstradas pela prática diplomática do Brasil, a despeito mesmo de rupturas na ordem política e constitucional em alguns momentos fortes (1930, 1937, 1964) do itinerário republicano nacional.

Poder-se-ia talvez sugerir, num volume ulterior de interpretação e de comentários sobre a prática diplomática ali repertoriada, uma análise diacrônica comparativa sobre as posições adotadas pelo Brasil em face de desafios similares em momentos diversos de nossa história. Os materiais ali coletados também fornecem abundante matéria-prima não só aos historiadores diplomáticos e aos estudiosos das relações internacionais do Brasil, como também aos juristas interessados num embasamento histórico-jurisprudencial dos princípios sempre sustentados pelo Brasil em cortes internacionais e em organismos multilaterais.

Estabelecida a divisão temática, vejamos com que tipo de "matéria-prima" trabalhou Cançado Trindade na monumental compilação que infelizmente ainda carece de atualização e complementação cronológica. O simples enunciado dos diversos tipos de fontes documentais dá uma ideia da grandiosidade do esforço empreendido pelo brilhante internacionalista: a maior parte dos textos selecionados é proveniente de material impresso oficial do Itamaraty, consistindo de relatórios anuais encaminhados à Presidência da República, pareceres jurídicos dos consultores do Itamaraty, correspondências e expedientes de serviço

(notas trocadas com outras chancelarias, declarações de beligerância, documentos internos ostensivos, *memoranda* não publicados etc.), discursos e pronunciamentos do ministro das Relações Exteriores, intervenções de delegados brasileiros em conferências especializadas ou em sessões de organizações internacionais e demais declarações oficiais do governo brasileiro sobre temas de relações internacionais, incluindo-se declarações conjuntas de natureza bilateral. Figuram ainda, neste vasto e completo repertório, discursos pronunciados por parlamentares nos plenários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como exposições e debates realizados em suas respectivas comissões de relações exteriores por ocasião do comparecimento do chanceler brasileiro.

Imagine-se as dificuldades do trabalho engajado por Cançado Trindade: não bastasse o critério de escolha e seleção da documentação disponível – tarefa por si só angustiante para o *honnête homme* e quase um tormento para o *scholar* consciencioso, que trabalha sobre uma verdadeira mina de preciosidades documentais – deve-se levar em conta a verdadeira multiplicidade de vias para o acesso às fontes e o caráter frequentemente confidencial dos documentos compulsados. Ainda que a maior parte da documentação reunida estivesse sob forma impressa, o distanciamento em relação a nossa época a torna quase que inédita, entregue que estava, nas últimas décadas, a um outro tipo de "crítica roedora".

Como bem disse o embaixador Jose Sette Câmara, Cançado Trindade "conseguiu condensar uma imensa área de informação que estava dispersa e perdida na poeira dos arquivos do Itamaraty". Mesmo que nosso reconhecimento de pesquisadores não se esgote neste aspecto específico do garimpo documental, somos todos gratos a Cançado Trindade por esse longo convívio com "traças literárias" de diversas épocas, dispensando-nos de igual frequentação. No caso do volume relativo aos anos 1899-1918, que cobre, *inter alia*, a gestão do Barão do Rio Branco, alguns documentos são efetivamente inéditos, pois que entre 1903 e 1911, como se sabe, o Barão não cuidou de preparar e publicar os tradicionais relatórios anuais do MRE.

No que se refere à substância mesma do material selecionado, os documentos escolhidos são altamente significativos e esclarecedores da posição oficial brasileira sobre os grandes temas do direito internacional público, permitindo igualmente ao historiador uma visão evolutiva da

política externa brasileira em diversas questões cruciais do relacionamento internacional.

A título de exemplo, comparecem nos diversos volumes problemas tão diversos como o "discurso do delegado Salvador de Mendonça ao término dos trabalhos da *I Conferência Internacional Americana*" (período 1889-1898), quando, incidentalmente, essa reunião inaugural do sistema pan-americano tinha sido iniciada em Washington quando o Brasil ainda era uma monarquia; um "excerto do Relatório do Itamaraty sobre o Reconhecimento pelo Brasil do Governo Provisório da Rússia, em 9 de Abril de 1917" (1899-1918); o "discurso do representante do Brasil, Mello Franco, de 10 de junho de 1926, sobre a retirada do Brasil da Liga das Nações" (1919-1940); o telegrama enviado por Giraud e de Gaulle a Getúlio Vargas a propósito do "Reconhecimento pelo Brasil do Comitê Francês de Libertação Nacional, em 1943" (1941-1960); ou a "Nota de Denúncia do Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, de 11 de março de 1977" (1961-1981), começo de um período de deterioração nas relações bilaterais.

Como se não bastasse tal riqueza documental, Cançado Trindade ainda nos brinda, em cada um dos respectivos capítulos introdutivos aos volumes editados, com excelentes análises descritivas e críticas sobre o estudo das práticas nacionais de Direito Internacional Público e o papel dos repertórios sistemáticos no processo de codificação progressiva nesse campo, que dão testemunho, por elas mesmas, da excepcional erudição, saber jurídico e *aggiornamento* bibliográfico do (então) jovem consultor jurídico do Itamaraty. Esses textos, que mereceriam uma eventual unificação metodológica e publicação independente, são, nominalmente (pela ordem cronológica de sua redação), os seguintes:

> "Os repertórios nacionais do Direito Internacional e a sistematização da prática dos Estados" (1961-1981);
>
> "A expansão da prática do Direito Internacional" (1941-1960);
>
> "A emergência da prática do Direito Internacional" (1919-1940);
>
> "Necessidade, sentido e método do estudo da prática dos Estados em matéria de Direito Internacional" (1899-1918); e

"A sistematização da prática dos Estados e a reconstrução do *jus gentium*" (1889-1898).

Todos esses textos introdutórios, extremamente ricos em sua própria densidade metodológica e de contextualização, justificariam uma resenha crítica, que não caberia, contudo, nos limites deste trabalho de apresentação. Eles constituem, ademais, um registro atualizado e sintético da experiência de outros países em matéria de repertórios de prática diplomática, permitindo uma visão global da diversidade metodológica e conceitual ainda vigente nos registros nacionais de Direito Internacional Público.

Os volumes substantivos, cobrindo o longo período de 1899 a 1981, são complementados por um Índice geral analítico, absolutamente indispensável ao pesquisador sistemático, aquele interessado, por exemplo, numa perspectiva comparada, no longo prazo, das posições adotadas pelo Brasil em relação ao instituto da arbitragem. Atendendo parcialmente a recomendação do professor Alexandre Charles Kiss, autor do *Repértoire* francês, no sentido de que seja providenciada uma edição em francês e em inglês do *Index* e do sumário dos livros editados, esse volume compreende também um índice cumulativo em inglês e em francês. Ele também traz a relação de todos os ministros de estado das Relações Exteriores, dos secretários-gerais e dos consultores jurídicos do Itamaraty (a partir de 1899). Como ressaltado na nota introdutória e explicativa nota introdutória e explicativa a esse Índice, os critérios de escolha e de classificação das entradas (em ordem alfabética e comportando subitens) buscaram seguir, tanto quanto possível, uma padronização uniforme para facilitar a pesquisa.

Seria dispensável, por tão óbvia, fazer sugestão para que a FUNAG inscreva no seu programa de trabalho a atualização periódica do *Repertório* iniciado pelo professor Cançado Trindade. Os volumes, sobretudo a edição revista e atualizada nos textos de expediente, publicada em 2012, já constam da biblioteca digital da Fundação[23], como por sinal já fazem, por exemplo, para seus materiais, o Departamento de Estado em relação ao *US Foreign Relations Series* ou os *National Archives* para inúmeros textos de referência histórica.

23 Ver <http://funag.gov.br/loja/>.

O QUE A DIPLOMACIA BRASILEIRA DEVE AOS SEUS JURISTAS E ATUAIS EDITORES?

As posições doutrinais e práticas da diplomacia brasileira foram sendo elaboradas progressivamente ao longo de mais de um século de construção do estado nacional, de consolidação de sua diplomacia profissional e da lenta acumulação de valores e princípios que passaram a guiar sua política externa e sua diplomacia, sobretudo a partir do regime republicano. Desde meados do século XIX, a formulação desses princípios e valores contou com a inteligência e a ação de grandes homens públicos, diplomatas, juristas, tribunos e intelectuais de diversas orientações políticas, mas concordantes no essencial: a preservação da soberania nacional, o respeito ao direito internacional, a solução de controvérsias internacionais por meios pacíficos, a não intervenção nos assuntos internos de outros estados, a defesa intransigente do caráter nacional, sobretudo apartidário da política externa (como alertou Rio Branco, logo ao início de sua gestão), a assunção de responsabilidades internacionais quanto a conflitos interestatais que possam ter repercussões globais (como no caso dos dois conflitos mundiais) e diversos outros elementos que podem ser identificados numa releitura desse processo de construção de valores e princípios, tal como evidenciado ao longo deste ensaio de revisão bibliográfica das principais obras de direito internacional publicadas pela FUNAG.

Mas estas não são as únicas obras que esclarecem sobre os princípios, valores e fundamentos jurídicos e políticos da atuação diplomática brasileira nos planos regional e internacional. O Brasil, precisamente, fez parte do seleto grupo de países que desempenhou um papel ativo no nascimento das principais organizações multilaterais criadas ao longo do último século, podendo assim, a justo título, argumentar que sua postura internacional está solidamente ancorada em fundamentos doutrinais próprios, tal como elaborados por várias gerações de juristas consultores e de diplomatas dotados de formação jurídica, cuja produção mais relevante foi justamente objeto deste ensaio de revisão bibliográfica. Outras obras podem entrar nessa categoria de exposição linear e sistemática da prática brasileira em direito internacional, a começar no âmbito da organização que está no centro da ordem multilateral contemporânea, as Nações Unidas (ONU).

Em 1995, a FUNAG publicava a primeira edição da obra, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*, com introdução e comentários do

embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa (ver BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995). Para cada um dos anos, ele situa o contexto internacional em curso e as motivações da diplomacia brasileira no seu engajamento na ONU desde a origem. Com efeito, embora com modestos resultados – em razão de sua reduzida capacidade de ação internacional –, em São Francisco, o Brasil participou intensamente do processo de delicadas negociações políticas que conduziram à instituição da ONU, sucessora da malfadada Liga das Nações. Meia centena de países estiveram presentes à criação da ONU, apesar de que seu desenho básico tenha sido acertado reservadamente pelas lideranças políticas de apenas três dentre eles, os Estados Unidos de Roosevelt, o Reino Unido de Churchill e a União Soviética de Stalin, aos quais mais tarde vieram juntar-se, como membros permanentes do Conselho de Segurança, a França de De Gaulle e a China de Chiang Kai-shek.

Uma das preocupações do Brasil – manifestada de forma recorrente desde então – foi a de, efetivamente, buscar diminuir, no próprio ato de criação da ONU, o grau de arbítrio acordado às grandes potências sobre a condução dos negócios internacionais: em São Francisco, o delegado brasileiro se posicionou contra o direito de veto acordado aos cinco membros permanentes, muito embora o país procurasse, ambiguamente, inserir-se – assim como em 1926 e atualmente – no *inner sanctum* do poder mundial. Em todo caso, o Brasil, que a partir de 1949 passou a inaugurar o período anual de sessões da Assembleia Geral, sempre reafirmou o primado do direito sobre a força, o da ética universalista sobre o egoísmo do interesse estreitamente nacional. Outra preocupação básica, inspiradora da diplomacia econômica multilateral do Brasil, é com o desenvolvimento econômico e social dos países menos avançados, mediante o reforço do papel do Conselho Econômico e Social e a intensificação da cooperação internacional nessa área. Na área econômica, precisamente, ganha realce a participação do Brasil no sistema multilateral de comércio, objeto de uma compilação excelente de todos os momentos relevantes dessa presença por parte do historiador especializado nessa área, Rogério de Souza Farias (2013).

De forma geral, o discurso brasileiro mantém, ao longo de todos esses anos, suas constantes onusianas: reforma da Carta, recusa de um mundo gerido pelas grandes potências, desarmamento universal, cooperação para

o desenvolvimento, preeminência do direito internacional e, cada vez mais, promoção dos direitos humanos e da democracia. A compilação editada originalmente pela FUNAG em 1995, e republicada em terceira edição em 2011, constitui, assim, um retrato fiel, mesmo que parcial, da atuação diplomática multilateral brasileira das origens à atualidade, oferecendo uma síntese condensada do discurso e da prática da política externa brasileira ao longo do período. Como argumentado em sua apresentação, a obra passa "a constituir uma fonte autorizada de referência histórica e doutrinária. (...) Ênfases, avaliações, intuições e sensibilidades da política externa brasileira revelam-se com particular acuidade nos discursos da Assembleia Geral" (cf. SEIXAS CORRÊA, 2012). A ONU sempre foi o grande cenário para o exercício das melhores virtudes e qualidades da diplomacia política multilateral do Brasil, assim como o GATT e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) o foram no campo da diplomacia econômica.

A outra obra de referência foi organizada pelo próprio diretor da FUNAG, entre 2012 e 2014, embaixador José Vicente Pimentel, seguindo uma proposta de trabalho formulada por este ensaísta no sentido de se examinar, criticamente, o pensamento brasileiro em política internacional, desde a independência até o início do período autoritário. O resultado foi a obra em três volumes *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)*[24], que reconstitui, sinteticamente, a vida e a obra de grandes personagens (atores e pensadores) da diplomacia brasileira – aliás luso-brasileira, pois que tem início por Alexandre de Gusmão – e sintetiza as principais contribuições de cada um para a formação de um corpo doutrinal que guia, de forma direta ou indireta, as iniciativas e ações dessa diplomacia. A primeira pergunta formulada por esse ensaísta em seu capítulo introdutório, de caráter metodológico, foi justamente a de saber se haveria um pensamento diplomático brasileiro. A resposta deve ser matizada em função das circunstâncias específicas que cercaram o processo de construção dos valores e princípios que fundamentam, de modo claro, a política externa brasileira ao longo dos últimos dois séculos (com alguns intervalos circunstanciais).

Se a diplomacia brasileira possui, de fato, um pensamento, quais seriam, historicamente, as ideias que sustentam as suas ações? Sendo bastante

24 Ver Pimentel (2013); também disponível nas edições em espanhol e em inglês.

sintético, podem ser alinhadas as seguintes: uma adesão inquestionável ao direito internacional, o não recurso à força para a resolução de disputas entre estados, o respeito a não ingerência e à não intervenção nos assuntos internos de outros países, a observância dos direitos humanos e de um conjunto de valores próprios ao nosso patrimônio civilizatório, são os elementos constitutivos da ação diplomática brasileira, ainda que não se possa dizer que eles sejam exclusivamente ou essencialmente brasileiros, na forma ou mesmo no conteúdo.

Não obstante, ao longo de sua história, o Brasil teve de apelar para todos os recursos do direito internacional, para as suas capacidades próprias e, algumas vezes, até para a força das suas armas, para fazer valer a sua integridade territorial, sua soberania nacional, a honra e a defesa da pátria, quando ameaçadas por algum contendor regional ou extra-atlântico. Para tanto, apoiou-se naquelas ideias, naquele conjunto de valores e princípios, eventualmente adaptados às suas necessidades específicas e às circunstâncias que comandaram cada tomada de decisão em relação ao desafio em causa. Os desafios estiveram geralmente ligados à definição dos limites do "corpo da pátria" – sempre pelas negociações, desde a independência –, ao equilíbrio de poderes e à liberdade de acesso nas fronteiras platinas, às relações com as grandes potências europeias e, depois, com o grande poder hemisférico, à abertura de mercados para os seus produtos e o acesso às fontes de financiamento para seu desenvolvimento, à participação, em bases equitativas, nas grandes definições relativas à ordem mundial, sua manutenção e funcionamento em bases adequadas à cooperação multilateral.

As ideias e as ações foram as de seus líderes políticos, seus dirigentes estatais, seu corpo de profissionais da diplomacia, seus intelectuais e os membros da elite, de forma geral. Essas ideias e essas ações não existem, portanto, em abstrato, mas sim conectadas a pessoas que a elas aderem e que as fazem movimentar-se, em função de seu próprio substrato intelectual, de seu envolvimento com os assuntos públicos, de sua iniciativa e mobilização numa causa que ultrapassa a dimensão específica das vidas privadas e das atividades profissionais: as pessoas passam a encarnar os interesses do estado. Os juristas a serviço do Itamaraty foram justamente alguns desses pensadores e agentes de uma diplomacia reconhecidamente

competente e absolutamente sintonizada com a agenda internacional e preparada para enfrentar os desafios nela colocados.

Alguns desses desafios, e algumas das respostas a eles, inclusive, talvez, prospectivamente foram, estão sendo e continuarão a ser expostos, discutidos e analisados nas muitas obras de direito internacional, e de outras áreas das ciências sociais e das humanidades, publicadas pela FUNAG, a maior editora brasileira no campo das relações internacionais. Esta é uma das suas missões; a outra, por meio do seu Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, é a de se antecipar a esses desafios, investigando, preventivamente, os principais fatores em ação nos cenários regional e internacional, e oferecer subsídios para a reflexão e a atuação dos diplomatas profissionais e dos agentes de estado que assumem responsabilidades no campo da política externa da nação.

Referências bibliográficas

ACCIOLY, H. P. P. *Actos Internacionais Vigentes no Brasil: coligidos, resumidos e annotados*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Irmãos Pongetti, 1936-1937. 2 volumes.

ALMEIDA, P. R. DE. Um roteiro de quatro séculos das relações internacionais do Brasil. In: CARDOSO DE OLIVEIRA, J. M. (Ed.). *Actos Diplomaticos do Brasil*. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, 1997. p. i–xxvii. Disponível em: <https://www.academia.edu/5547304/03_Jos%C3%A9_Manoel_Cardoso_de_Oliveira_Actos_Diplomaticos_do_Brasil_tratados_do_periodo_colonial_e_varios_documentos_desde_1492_1997_>.

ALMEIDA, P. R. DE. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais do Império*. 2. ed. Brasília, DF, Brasil e São Paulo, SP, Brasil: Editora SENAC e FUNAG, 2005.

BARBOSA, R. *Os Conceitos Modernos do Direito Internacional*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Casa Rui Babosa, 1983.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1995. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/

product&product_id=494&search=A+Palavra+do+Brasil+nas+Na%C3%A7%C3%B5es+Unidas>.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1858-1862)*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Centro de História e Documentação Diplomática e FUNAG, 2005. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=718&search=conselho+de+estado+e+politica>.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1863-1867)*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Centro de História e Documentação Diplomática e FUNAG, 2007. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=671&search=conselho+de+estado+e+politica>.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1868-1870)*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Centro de História e Documentação Diplomática e FUNAG, 2008. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=350&search=conselho+de+estado+e+politica>.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1871-1874)*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Centro de História e Documentação Diplomática e FUNAG, 2009a. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=158&search=conselho+de+estado+e+politica>.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1875-1889)*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Centro de História e Documentação Diplomática

e FUNAG, 2009b. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=261&search=conselho+de+estado+e+politica>.

BUENO, C. A *República e sua Política Exterior, 1889-1902*. São Paulo, SP, Brasil e Brasília, DF, Brasil: Editora da UNESP e FUNAG, 1995.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1903-1912)*. Edição Fac-similar [à edição de 1956 do MRE]. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000a. v. I.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1913-1934)*. Edição Fac-similar [à edição de 1962 do MRE]; Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000b. v. II.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty,* vol. III (1935-1945). Edição Fac-similar [à edição de 1961 da Imprensa Nacional]. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000c. v. III.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1946-1951)*. Edição Fac-similar [à edição de 1967 do MRE]. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000d. v. IV.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1951-1960)*. [Pareceres de Hildebrando Accioly]. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. v. V.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1961-1971)*. [Pareceres de Haroldo Valladão]. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. v. VI.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1972-1984)*. [Pareceres de Amílcar de Araújo Falcão, de Augusto de Rezende Rocha e de Miguel Franchini-Netto]. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004a. v. VII. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=312&search=pareceres>.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1985-1990)*. [Pareceres de Antônio Augusto Cançado Trindade]. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004b. v. VIII. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=313&search=pareceres>.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P. (ED.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1990-2000)*. [Pareceres de Vicente Marotta Rangel, de João Grandino Rodas e de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros]. Brasília, DF, Brasília: FUNAG, 2009. v. IX. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=229&search=pareceres>.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* [entre 1889 e 1981] e Índice Geral Analítico. 1. ed. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1984-1988. 6 volumes publicados.

CANÇADO TRINDADE, A. A. Os Repertórios nacionais do Direito Internacional e a sistematização da prática dos Estados, Introdução ao período 1961-1981, na edição de 1983 [e nota explicativa]. In: *Repertório*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012a. p. 23-58;59-60. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=209&search=repertorio+da+pratica>.

CANÇADO TRINDADE, A. A. A expansão da prática do Direito Internacional, Introdução ao período 1941-1960, na edição de 1984 [e nota explicativa]. In: *Repertório*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012b. p. 21-27; 29-30. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=211&search=repertorio+da+pratica>.

CANÇADO TRINDADE, A. A. A emergência da prática do Direito Internacional, Introdução ao período 1919-1940, na edição de 1984 [e nota explicativa]. In: *Repertório*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012c. p. 21-37; 39-40. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=212&search=repertorio+da+pratica>.

CANÇADO TRINDADE, A. A. Necessidade, sentido e método do estudo da prática dos Estados em matéria de Direito Internacional, Introdução ao período 1899-1918, na edição de 1986 [e nota explicativa].

In: *Repertório.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012d. p. 21-36;37-39. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=214&search=repertorio+da+pratica>.

CANÇADO TRINDADE, A. A. A sistematização da prática dos Estados e a reconstrução do Jus Gentium, Introdução ao período 1889-1898, na edição de 1988 [e nota explicativa]. In: *Repertório.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012e. p. 21-39;41-42. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=219&search=repertorio+da+pratica>.

CANÇADO TRINDADE, A. A. Nota introdutória e explicativa, Introdução ao Índice Geral Analítico, na edição de 1986. In: *Repertório.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012f. p. 13-16. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=220&search=repertorio+da+pratica>.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público,* v. I: período 1889-1898; v. II: período 1899-1918; v. III: período 1919-1940; v. IV: período 1941-1960; v. V: período 1961-1981; Índice Geral Analítico. 2 edição. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012g. 6 volumes. Disponíveis em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/search&search=Repert%C3%B3rio%20da%20Pr%C3%A1tica%20Brasileira%20do%20Direito%20Internacional%20P%C3%BAblico>.

CARDIM, C. H. *A Raiz das Coisas: Rui Barbosa, o Brasil no Mundo.* Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Civilização Brasileira, 2007.

CARDOSO DE OLIVEIRA, J. M. *Actos Diplomaticos do Brasil: tratados do periodo colonial e varios documentos desde 1492*. 2 volumes. Tomo I: 1493 a 1870; Tomo II: 1871 a 1912. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Typ. do Jornal do Commercio, de Rodrigues & C., 1912.

CARDOSO DE OLIVEIRA, J. M. *Actos Diplomaticos do Brasil: tratados do periodo colonial e varios documentos desde 1492*. Edição fac-similar. Brasília, DF, Brasil: Senado Federal, 1997. 2 volumes.

CASTRO, FLÁVIO M. DE O. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, DF, Brasil: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CASTRO, FLÁVIO M. DE O. *1808-2008 Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty [1808 - 1979]*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2009. v. 1. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/606-Itamaraty_Dois_Seculos_de_Historia_Vol._I.pdf>.

CASTRO, FLÁVIO M. DE O; CASTRO, FRANCISCO M. DE O. *1808-2008 Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty [1979 - 2008]*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2009. v. 2. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/561-1808-2008_-_Itamaraty_Dois_Seculos_de_Historia_Vol._2.pdf>.

CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. *II Conferência da Paz, Haia, 1907: a correspondência telegráfica entre o Barão do Rio Branco e Rui Barbosa*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2014. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=560&search=Jos%C3%A9+Maria+da+Silva+Paranhos>.

COSTA, S. C. DA. *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 1943.

CRUZ, L. D. DE C. Análise, sob uma perspectiva jurídica. In: CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA (Ed.). *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1863-1867)*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. xvii–xxviii.

FARIAS, R. DE S. *A palavra do Brasil no sistema multilateral de comércio (1946-1994)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1095-Palavra_do_Brasil_No_Sistema_Multilateral_de_Comercio.pdf>.

FRANCO, A. DA C. (ED.). *Com a palavra, o visconde do Rio Branco: a política exterior no parlamento imperial*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FUNAG e Centro de

História e Documentação Diplomática, 2005a. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=484&search=Jos%C3%A9+Maria+da+Silva+Paranhos>.

FRANCO, A. DA C. Apresentação. In: CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA (Ed.). *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1858-1862)*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FUNAG, 2005b. p. xi-xv.

FRANCO, A. DA C. Apresentação. In: CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA (Ed.). *Pareceres dos Consultores do Ministério dos Négócios Estrangeiros (1859-1864) [José Antônio Pimenta Bueno, José Maria da Silva Paranhos e Sérgio Teixeira de Macedo]*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FUNAG, 2006a. p. 11-13. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=311&search=pareceres>.

FRANCO, A. DA C. Apresentação ao Conselheiro José Maria da Silva Paranhos. In: CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA (Ed.). *Pareceres dos Consultores do Ministério dos Négócios Estrangeiros (1859-1864) [José Antônio Pimenta Bueno, José Maria da Silva Paranhos e Sérgio Teixeira de Macedo]*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FUNAG, 2006b. p. 29-31.

GOMES PEREIRA, M. (ED.). *Coleção Barão do Rio Branco*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012a. 9 volumes. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=259&search=Manoel+Gomes+Pereira>.

GOMES PEREIRA, M. (ED.). *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012b. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=457&search=Jos%C3%A9+Maria+da+Silva+Paranhos>.

MACHADO DE ASSIS, J. M. *O Velho Senado. In: Obra Completa*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Nova Aguilar, 1994. v. II.

MAZZUOLI, V. DE O (ED.). *Vade Mecum M*étodo *Internacional*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, SP, Brasil: Editora Método, 2016.

MEDEIROS, F. S. DE. *Precedentes Diplomáticos, de 1889 a 1932*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Imprensa Nacional e Ministério das Relações Exteriores, 1940.

MELLO, F. F. DE. O Visconde do Rio Branco: entre a biografia estabelecida e a reconstrução da biografia. In: FRANCO, A. DA C. (Ed.). *Com a palavra, o visconde do Rio Branco: a política exterior no parlamento imperial*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. p. 11-22. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=484&search=Jos%C3%A9+Maria+da+Silva+Paranhos>.

MELLO, R. F. DE. *Textos de Direito Internacional e de História Diplomática de 1815 a 1949*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: A. Coelho Branco, 1950.

PEREIRA DE ARAÚJO, J. H. *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco: Uma Biografia Fotográfica, 1845-1995*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1995.

PEREIRA DE ARAÚJO, J. H. *Oswaldo Aranha e a diplomacia. In:* CAMARGO, A.; PEREIRA DE ARAÚJO, J. H.; SIMONSEN, M. H. (Eds.). *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução.* São Paulo, SP, Brasil: Mandarim, 1996. p. 105–379.

PEREIRA PINTO, A. *Apontamentos para o direito internacional, ou, Collecção completa dos tratados celebrados pelo Brazil com differentes nações estrangeiras, acompanhada de uma noticia historica, e documentada sobre as convenções mais importantes*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: F. L. Pinto & C.a Livreiros-Editores, 1864-1869.

PIMENTA BUENO, J. A. Parecer sobre a legalidade dos impostos sobre estrangeiros, previstos na lei provincial da Bahia n. 727, de 17 de dezembro de 1858. In: CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA (Ed.). *Pareceres dos Consultores do Ministério dos Négócios Estrangeiros (1859-1864) [José Antônio Pimenta Bueno, José Maria da Silva Paranhos e Sérgio Teixeira de Macedo]*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FUNAG, 2006. p. 19-22.

PIMENTEL, J. V. (ED.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013. 3 volumes. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/search&search=Pensamento%20diplom%C3%A1tico%20brasileiro>.

RAMOS, R. A. *La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2016. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/search&search=La%20independencia%20del%20Paraguay%20>.

REZEK, F. Sobre a edição das consultas da seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado. In: CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA (Ed.). *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros (1871-1874)*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FUNAG, 2009. p. xiii–xv. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=158&search=conselho+de+estado+e+politica>.

RICUPERO, R. Um personagem da República. In: PEREIRA DE ARAÚJO, J. H. (*Ed.). José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco: Uma Biografia Fotográfica, 1845-1995*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1995. p. 23-129.

RICUPERO, R. Acre: o momento decisivo de Rio Branco. In: PEREIRA, M. G. (Ed.). *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012. p. 119–161. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=457&search=Manoel+Gomes+Pereira>.

SEIXAS CORRÊA, L. F. DE (ED.). *O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011. 3. ed. revista e ampliada*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2012. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=124&search=O+Brasil+nas+Na%C3%A7%C3%B5es+Unidas>.

TORRES, M. G. DE P. *O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/search&search=O%20Visconde%20do%20Uruguai%20e%20sua%20atua%C3%A7%C3%A3o%20diplom%C3%A1tica%20>.

Os 45 anos de existência da Fundação Alexandre de Gusmão e a divulgação da política externa brasileira

Gustavo Gouvêa Maciel*

Introdução

Ainda antes da instituição *de facto* da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), o então chanceler Mário Gibson Barbosa, em sua exposição de motivos, fez claro qual seria o interesse na construção de um órgão como esse, "[...] realiz[ar] tarefas que cubram as seguintes áreas: a pedagógica; a de investigação teórica; e a de divulgação das linhas gerais da política externa brasileira"[1]. Em linhas gerais, enfatizou-se, sobretudo, a capacidade dessa futura organização de promover estudos relacionados à participação do Brasil nos mais diversos foros de negociação em nível internacional e de "elaborar um plano de divulgação das linhas mestras da política externa brasileira, seja através da criação de um órgão de divulgação, da organização de ciclos de conferências ou da combinação de ambas [...]"[2].

Eis que em 26 de outubro de 1971, uma decisão foi tomada: nascia enfim a FUNAG. Sob a égide do regime militar, a instauração de um centro de estudos e pesquisas no campo das relações internacionais representara mais que um mero formalismo. Naquele tempo, foram lançadas as sementes para o desenvolvimento de uma cultura de divulgação da política exterior brasileira – um caminho sem volta em direção à transparência

* Mestre em Ciência Política pela Universidade de Aveiro, Portugal, e economista do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

1 Esse excerto faz parte do item nº 7 da *Exposição de Motivos MRE/G/76/550/1971/2*, de 21 de setembro de 1971. Para maiores informações, consultar a referência completa desse documento nas referências bibliográficas ao fim do artigo (ver GIBSON BARBOSA, 1971). O rascunho inicial foi feito pelo então conselheiro Amaury Bier.

2 Consultar a *Exposição de Motivos MRE/G/76/550/1971/2* em seus itens 9 e 10 (ver GIBSON BARBOSA, 1971).

pública e à "formação [...] de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional" (BRASIL. Lei nº 5.717, 1971, art. 1º, Inciso IV).

Nesse contexto, a criação da FUNAG revelou-se fundamental para a construção do pensamento diplomático recente no Brasil. De fato, ao longo desses 45 anos de história, muitos foram os projetos, seminários, publicações e atividades voltadas para a promoção da política exterior do país. Em suas mais diversas expressões, tal política pôde ser repensada em um contexto histórico de redemocratização em que muita coisa mudou. Do fim do regime anterior ao presente momento, esta Fundação buscou, sobretudo, representar as ambições do país no que tange a sua ação internacional.

Entretanto, para bem compreender o impacto da FUNAG na construção do ideário da política exterior brasileira, torna-se necessário entender seu papel efetivo na sociedade como um todo, sua função na administração pública e, sobretudo, sua relação com o processo de globalização das relações de conhecimento e pesquisa – em especial no campo das relações exteriores.

Em um contexto de alta complexidade político-administrativa, algumas instituições desempenham atividade catalisadora no processo de avaliação e divulgação de políticas públicas. Isto vale, em particular, para os assim chamados *think tanks* governamentais, ou seja, aqueles agentes que, como bem disse Mcgann (2016, p. 5), "ajudam a eliminar o hiato entre conhecimento e política". De modo mais detalhado, *think tanks* nada mais são que

> organizações engajadas de forma regular com pesquisa e promoção de qualquer tema relacionado a políticas públicas. São uma ponte entre o conhecimento e o poder em democracias modernas (BRANKA ANDJELKOVIĆ et al., 2003, p. 6).

A FUNAG funciona essencialmente como um *think tank* público, pois atua como um relevante repositório de conhecimento e divulgação da política externa do Brasil em um contexto global[3] e faz a ligação entre Itamaraty, academia e sociedade civil.

3 A FUNAG encontra-se no grupo dos 40 melhores *think tanks* vinculados à esfera pública no mundo (ver MCGANN, 2016, p. 109).

Para cumprir tal missão, a Fundação promove o conhecimento das diretrizes diplomáticas do país em assuntos de relevo no contexto das relações internacionais. Dessa forma, a personificação jurídica deste órgão faz-se mediante a condição de fundação pública, i.e., aquela organização na qual

> [...] o patrimônio, total ou parcialmente público, [...] e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública [é efetivada] nos termos da lei (DI PIETRO, 2002, p. 373).

Deve então a legislação brasileira estabelecer diretrizes para a atuação de uma fundação pública e, no caso da FUNAG, a Lei nº 5.717/1971 o fez em seu art. 1º, transcrito abaixo *in verbis*:

> Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a instituir [...] uma Fundação científica e educativa com os seguintes objetivos básicos:
>
> I - realizar e promover atividades culturais e pedagógicas no campo das relações internacionais;
>
> II - realizar e promover estudos e pesquisas sobre problemas atinentes às relações internacionais;
>
> III - divulgar a política externa brasileira em seus aspectos gerais;
>
> IV - contribuir para a formação no Brasil de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional; e
>
> [...].

Em essência, a Fundação exerce a importante função de promotora do conhecimento da atuação diplomática brasileira nas mais diversas esferas do poder em escala regional e mundial, bem como analisa, explora e ajuda a desenvolver as potencialidades do país em busca de vantagens comparativas em suas relações bilaterais com Estados terceiros e em suas interações multilaterais, em especial aquelas desempenhadas por organismos internacionais.

Em suma, a atual configuração administrativa da FUNAG ratifica sua posição como *think tank* e órgão público dotado de responsabilização

social delegada para o aprofundamento das pesquisas sobre a atuação do Brasil nos assuntos exteriores.

Tendo compreendido já o papel da FUNAG na sociedade (atuar como *think tank*), bem como sua função no âmbito público (desempenhar tarefas do Estado na promoção e valorização da diplomacia brasileira), cumpre agora perceber que essas duas vertentes de justificação institucional da Fundação não se sustentam sem que se considere a influência do processo de globalização das relações de conhecimento e pesquisa no campo das relações internacionais. A globalização justifica a construção de um *think tank* e facilita a divulgação dos assuntos relacionados à política externa do Brasil, pois representa

> uma multiplicidade de ligações e interconexões que transcendem os estados-nação (e consequentemente as sociedades) que compõem o sistema mundial moderno. Ela define um processo pelo qual eventos, decisões e atividades em uma parte do mundo podem vir a ter impacto significativo sobre indivíduos e comunidades em regiões relativamente distantes no planeta (MCGREW, 1992, p. 13-14).

É a globalização a responsável por unir os pontos e fazer com que a FUNAG permaneça em constante evolução institucional para assim construir novas visões sobre o passado (a história diplomática merece ser revisitada e reavaliada com o devido descolamento temporal), sobre o presente (as atuais demandas da sociedade contemporânea devem ser inseridas na política de divulgação da política exterior) e sobre o futuro (as tendências da globalização devem ser percebidas para fazer com que a Fundação perpetue sua atuação em escala doméstica e mundial).

Há uma adaptação das diretrizes de publicação e de seleção dos temas dos seminários e cursos que dizem respeito às diferentes realidades históricas que foram evidenciadas ao longo dos 45 anos de existência da FUNAG. O papel da Fundação na construção do diálogo sobre a política exterior passa então pela identificação de traços culturais de determinadas sociedades que exercem influência na produção científico-acadêmica e na construção de políticas governamentais (internas e externas) e pela revolução social e tecnológica que vivemos e que transforma a relação entre os povos (ver REICH, 1998). Sérgio Moreira Lima (2014a, p. 75) sintetiza essa relação da seguinte maneira:

> Com a globalização, aumenta a interdependência e tornam-se mais sensíveis os efeitos internos de decisões tomadas por outros Estados, organismos internacionais, entidades não governamentais e, até mesmo, por indivíduos. O conhecimento da realidade externa é necessário para compreender fatores que afetam cada vez mais o cotidiano dos povos. Não basta entender sua dinâmica, é preciso influir na evolução dessa realidade para promover e proteger direitos e interesses, tanto públicos quanto privados. A pesquisa das relações internacionais é instrumental nesse processo.

Baseando-se então em uma revisão cronológica dos fatos, este artigo deseja situar as contribuições da FUNAG no tempo para assim avaliá-las em três momentos destacados: (a) um primeiro momento de estruturação organizacional e de adequação das diretrizes da divulgação da política exterior brasileira ao processo de redemocratização do país (1971-1994); (b) um segundo momento de consolidação institucional e de reafirmação do papel social da Fundação (1995-2005); (c) e um terceiro momento de fomento ao pensamento crítico diplomático baseado na promoção da diplomacia brasileira em um contexto de aprofundamento do processo de globalização (2006-2016). Será ainda apresentada uma seção contendo notas conclusivas sobre as atuais (e futuras) linhas de atuação da FUNAG no âmbito da construção continuada do pensamento crítico diplomático brasileiro e serão tecidas conclusões sobre o papel da Fundação no contexto internacional de pesquisa e divulgação da política externa do Brasil.

O período 1971-1994: criação e primeiros impactos

Quando, em outubro de 1971, discutia-se a criação da FUNAG, pouco era possível prever sobre a influência que esse órgão teria na construção do pensamento diplomático brasileiro contemporâneo. O fomento ao pensamento crítico sobre temas atinentes às relações internacionais e, em especial, à política externa brasileira (seus fundamentos, diretrizes, perspectivas e mudanças) passava por período de incertezas promovidas essencialmente pelo contexto de exceção constitucional gerado pela vigência do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que durou até 1978 (vide Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978). Durante este período (1971-1978), a Fundação passou a existir

no quadro jurídico-administrativo brasileiro, mas permaneceu latente, à espera do início efetivo de seus trabalhos técnico-científicos. Ao longo desses anos iniciais da caminhada, houve apenas a autorização da criação da Fundação (vide Lei nº 5.717/71), sua instituição legal (vide Decreto nº 69.553, de 18 de novembro de 1971), a aprovação de seu primeiro estatuto (vide Decreto nº 70.670, de 5 de junho de 1972) e de sua primeira revisão (vide Decreto nº 91.654, de 16 de setembro de 1978). De certo, a contribuição da FUNAG ao pensamento diplomático durante esses anos iniciais restringiu-se essencialmente ao plano indireto, posto que sua existência simbólica já muito significava em tempos politicamente conturbados. Sinalizava, então, o governo, ainda que de modo discreto, seu interesse latente em promover, alinhar e divulgar a política externa do país em suas mais distintas formas.

Foi exatamente a primeira revisão do estatuto da FUNAG, em 1978, que lançou as bases para sua fase inicial de funcionamento. Em 1981, foi então nomeado seu primeiro presidente, o embaixador Wladimir do Amaral Murtinho – que permaneceu no cargo até o fim de 1984. Começou aí a Fundação a exercer influência direta na formatação da política exterior brasileira e do pensamento crítico sobre a diplomacia como um todo.

Durante o período 1981-1987, muito foi discutido sobre o papel efetivo da FUNAG na divulgação e análise das políticas implementadas à época pelo Itamaraty. Foco foi concedido a aspectos de avaliação da história diplomática, com ênfase na concessão de bolsas de pesquisa na área de relações internacionais[4]. Destaca-se também o papel crucial de algumas figuras da 'Casa' – i.e., Itamaraty – nesse processo de criação da Fundação e de definição de suas diretrizes institucionais. Para além de seu primeiro presidente, foram cruciais os trabalhos do embaixador João Clemente Baena Soares (presidente do Conselho Diretor da FUNAG entre 1982 e 1984), do embaixador Carlos Calero Rodrigues (presidente do Conselho Diretor da FUNAG entre 1984 e 1986) e do embaixador Marcos Castrioto de Azambuja (presidente da FUNAG entre 1985 e 1987). Especial menção ainda deve ser feita ao professor Antônio Augusto

4 Ação esta considerada emblemática, sendo a primeira tentativa estruturada de fomentar os estudos sobre relações internacionais no Brasil. Um convênio entre a FUNAG e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) foi assinado e concedeu bolsas de estudo para pesquisas na área de relações internacionais (conforme Ata da 3ª Reunião de 1983 do Conselho Diretor da FUNAG, de 29 de dezembro de 1983).

Cançado Trindade, renomado jurista e especialista em temas de direito internacional, cujo *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público*[5] (em seis volumes) constituiu uma das primeiras edições de prestígio desta Fundação.

Em resumo, esse período 1981-1987 apresentou grande contributo ao pensamento crítico sobre a política externa brasileira e à implementação de políticas de cunho internacional, pois foram lançadas as sementes para a criação de um centro de pesquisas de relações internacionais – órgão esse capaz de produzir material de relevo e capaz de impactar na formatação de políticas em caráter internacional –; para a instituição de uma agência de acompanhamento e avaliação de programas, projetos e atividades de cooperação entre o Brasil e outros países ou em parceria com organismos internacionais; e para a manutenção e conservação do acervo histórico da diplomacia brasileira em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores.

Eis então que em setembro de 1987 (vide Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987), algumas dessas importantes contribuições saem efetivamente do plano das ideias e tornam-se realidade: o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ganham corpo e passam a contribuir para a divulgação da política externa brasileira. Três importantes projetos foram iniciados nos anos que se seguem a 1987: a publicação de livros da Coleção 'Relações Internacionais' em 1988, a publicação de teses selecionadas do Curso de Altos Estudos (CAE) do Itamaraty[6] e os 'Cadernos do IPRI'[7], todos em 1989.

Ao longo das gestões dos embaixadores Paulo Tarso Flecha de Lima (1987-1992), Synésio Sampaio Goes Filho (1992) e Gelson Fonseca Junior (1992-1995), ocorreu novo impulso no ritmo das publicações. Com o

5 Essa coleção é formada por seis obras que reconstroem o repertório da prática brasileira do direito internacional público ao longo do período 1889-1981 (ver CANÇADO TRINDADE, 1984a, 1984b, 1984c, 1986, 1987, 1988).

6 Esse projeto encontra-se em execução até hoje e já fez com que ao todo 125 obras fossem publicadas. Para acesso aos livros desta coleção, consultar: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/category&path=71&sort=pd.name&order=ASC&limit=100>.

7 Os 'Cadernos do IPRI' foram elaborados até o ano de 1994, tendo sido publicados 24 volumes (19 regulares e 4 edições especiais) sobre assuntos atinentes à diplomacia brasileira em suas mais distintas expressões. Para acesso completo aos exemplares, consultar: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/2014-09-12-00-14-19>.

apoio dos diretores do IPRI à época[8], Sérgio Fernando Guarischi Bath (1990-1992) e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (1992-1995), merecem aqui destaque as seguintes obras editadas: *Organização Marítima Internacional (IMO)* (1989), de Luiz Henrique Pereira da Fonseca; *A Crise da Imigração Japonesa no Brasil* (1990), de Valdemar Carneiro Leão Neto; *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas (1991)*, de Synésio Sampaio Goes; *Fronteiras na Amazônia: Um espaço Integrado* (1992), de Pedro Motta Pinto Coelho; *Historia e informação diplomática* (1992), de José Antônio de Macedo Soares; *A Tentativa do Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas* (1992), de Adhemar Gabriel Bahadian; *A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)*, de Clodoaldo Hugueney Filho; *Naturezas Mortas - A Filosofia Política do Ecologismo* (1993), de João Almino de Souza Filho; *Proteção de Patentes de Produtos Farmacêuticos: o Caso Brasileiro* (1993), de Maria Stela Pompeu Brasil Frota; *O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil* (1993), de Regis P. Arslanian; *Cúpula das Américas de 1994: Papel Negociador do Brasil, em Busca de uma Agenda Hemisférica* (1994), de Fernando Simas Magalhães; e *O Gerenciamento Costeiro no Brasil e a Cooperação Internacional* (1994), de Renato Xavier.

Importantes resenhas e artigos devem também ser aqui mencionados como contributos efetivos à divulgação e análise da política externa brasileira no período. *O Novo Quadro Internacional (1990a)* e *Desenvolvimento Nacional e Comércio Internacional (1990b),* ambos de Sebastião do Rego Barros Netto; *O Brasil e o atual ordenamento político e econômico mundial* (1993), de Luiz Felipe Lampreia; a edição especial dos 'Cadernos do IPRI', intitulada *O Brasil e a Bacia do Pacífico* (1993) e escrita por Amaury Porto de Oliveira em colaboração com Octaviano Canuto, João Paulo Garcia Leal e Clésio Lourenço Xavier; *O Financiamento Externo da Economia Brasileira Diante das Mudanças no Contexto Internacional: Uma Avaliação do Período Recente (1993)*, de Monica Baer; *Particularidades e Dilemas das Relações Brasil/Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas (1993)*, de Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst; *O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil* (1994), de José Augusto Lindgren Alves; as transcrições do seminário *As Políticas Exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: Diversidade, Convergência e Complementaridade (1994),* elaboradas

8 Gelson Fonseca Júnior foi o primeiro diretor do IPRI (1987-1990) e depois tornou-se presidente da FUNAG.

pela FUNAG e pela Organização dos Estados Americanos (OEA); e, por fim, o texto *Realinhamento, Autonomia e Cooperação Equilibrada: Alternativas do Relacionamento com os EUA (1994)*, de Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst.

Para além disso, em 1994 inicia-se outro destacado trabalho da Fundação: a edição dos guias de estudo e manuais de preparação para o concurso de admissão à carreira diplomática. Materiais esses que se tornam peças auxiliares na formação dos futuros diplomatas e gestores da política exterior brasileira.

Com obras publicadas, novo salto de organização foi dado e novo dinamismo editorial foi alcançado. A construção de um corpo técnico deixava de ser apenas uma ambição e passava a ser uma realidade. Mais pessoas envolvidas, mais projetos, mais deliberações: a FUNAG iniciava assim um novo ciclo. Encerrava-se um período em que o foco era inserir a Fundação no cenário da diplomacia e começava um outro em que o objetivo passava a ser o aprimoramento das atividades institucionais para assim ampliar a divulgação e avaliação da política externa brasileira e consolidar as ações da Fundação no campo do estudo das relações internacionais.

O período 1995-2005: consolidação institucional e aprimoramento dos canais de divulgação e análise da política externa brasileira

O período começa com mudanças estruturais na Fundação. Logo no início de 1995 é incorporada à sua estrutura a atribuição de gestão, promoção e preservação do acervo histórico do Itamaraty. Surge então o 'Centro Barão do Rio Branco de História e Documentação Diplomática' (CBRB), órgão específico responsável pelo Museu Histórico e Diplomático do MRE na cidade do Rio de Janeiro (vide Decreto nº 1.474, de 28 de abril de 1995) e que resultaria, posteriormente, na criação do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) em 2001 (vide Decreto nº 3.963, de 10 de outubro de 2001). Em 1996, a ABC é retirada da estrutura da FUNAG (vide Decreto nº 2.071, de 13 de novembro de 1996) e reincorporada à estrutura do próprio Itamaraty. Em linhas gerais, o ano de 1995 marca o início de uma revisão institucional que somente termina em 2001 com a efetiva criação do CHDD, nos moldes atuais.

Fizeram parte desse processo de consolidação: o embaixador João Clemente Baena Soares (presidente da FUNAG no período 1995-1998), o embaixador Álvaro da Costa Franco Filho (presidente entre 1998 e 2000), a conselheira Maria Lucy Gurgel Valente de Seixas Corrêa (presidente de março de 2000 a março de 2001 e de setembro de 2001 a novembro de 2001), o embaixador André Mattoso Maia Amado (presidente entre março e agosto de 2001), bem como o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto (diretor do IPRI no período 1995-2001).

Para além da atualização e republicação dos 'Manuais do Candidato' à carreira diplomática[9], de 1995 a 2001, podemos destacar os seguintes projetos focados em política exterior no âmbito da Fundação: *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995* (1995), de Luiz Felipe de Seixas Corrêa; *Política externa. Democracia. Desenvolvimento.* (1995), de Celso Amorim; *Contribuição para a revisão das relações econômicas entre o Brasil e a França* (1996), de Raul Fernando B. R. Leite Ribeiro; *Brasil e Venezuela: Esperanças e Determinação na virada do século* (1995), organizado por Samuel Pinheiro Guimarães; *O Brasil nas operações de paz da ONU* (1998), de Afonso José Sena Cardoso; *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva* (1998), de Antonio Aguiar Patriota; *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs* (1999), de Miguel Darcy de Oliveira; e *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império* (2001), de Paulo Roberto de Almeida.

Além disso, alguns importantes seminários foram realizados nos últimos anos da década de 1990. Destacam-se os seminários *Brasil-Índia, Globalização na América Latina: integração solidária e Encontro sobre o futuro do Comércio Internacional,* todos ocorridos em 1996; bem como os seminários *Direitos Humanos no Século XXI* e *Brasil-Venezuela*, esses últimos realizados ao longo de 1998. Importante destacar também o surgimento da coleção Visões Brasileiras[10] sobre assuntos bilaterais organizadas por Samuel Pinheiro Guimarães em parceira com Carlos Henrique Cardim.

9 Destaque para a publicação da primeira versão do manual em inglês elaborado por Sara Walker, reconhecida especialista em ensino de língua inglesa com formação pela *University of Oxford* e pela *University of London* (ver WALKER, 2000). Ademais, cumpre informar que esses 'Manuais do Candidato' continuam a ser produzidos e atualizados pela FUNAG até a presente data.

10 Essa coleção é constituída por artigos, resenhas e dados apresentados em eventos temáticos ao longo do período 1999-2003. Os países selecionados para as edições da coleção foram:

Acompanhando a expansão na política de publicação, acima evidenciada, e consolidando os ajustes organizacionais da FUNAG entre 1995 e 2001, seguiram-se as gestões da embaixadora Thereza Maria Machado Quintella (presidente de novembro de 2001 a julho de 2004) e a da embaixadora Maria Stela Pompeu Brasil Frota (presidente entre 2005 e 2006), em conjunto com os diretores do IPRI, Carlos Henrique Cardim (2001-2003) e Heloísa Vilhena de Araújo (2003-2005), e do CHDD, Álvaro da Costa Franco (2001-2010).

O período 2001-2005 marca o encontro da Fundação com um modelo mais estruturado de divulgação da política exterior brasileira. Os canais de atuação parecem já sintonizados e alinhados, pois as teses do CAE continuam a ser publicadas, a edição de livros com contributos de personalidades ligadas à diplomacia nacional passa a ser uma constante e os manuais dos candidatos à carreira diplomática seguem um fluxo de atualização e reedição. Em suma, a FUNAG torna-se referência na área de relações internacionais, o que faz aumentar o alcance e o impacto de suas obras na divulgação da diplomacia brasileira.

De modo a coroar a estabilização da Fundação, dois projetos nascem e agregam ainda mais valor a suas produções bibliográficas e eventos acadêmicos: os *Clássicos do IPRI* em 2001[11] e os *Cadernos do CHDD*[12] em 2002. Outras importantes obras também são editadas à época: *O Conselho de Estado e a política externa do Império: 1858 – 1862* (2005), organizado pelo CHDD e baseado no acervo da Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros, e *Com a Palavra, o Visconde do Rio Branco: A Política Exterior no Parlamento Imperial* (FRANCO, 2005).

África do Sul (GUIMARÃES, 2000a), Alemanha (GUIMARÃES, 2000b), Argentina (GUIMARÃES, 2000c), Estados Unidos (GUIMARÃES, 2000d), Coréia (GUIMARÃES, 2002), França (GUIMARÃES; CARDIM, 2003a) e Venezuela (GUIMARÃES; CARDIM, 2003b).

11 "A coleção Clássicos IPRI é resultado de parceria estabelecida entre a Fundação Alexandre de Gusmão, e seu Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, e a Editora Universidade de Brasília a fim de publicar bibliografia básica para o estudo das Relações Internacionais. São traduções para o português que facilitam o acesso de alunos de graduação e pós-graduação a obras fundamentais da área" (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2016a).

12 "[O]s 'Cadernos' estão votados à difusão de documentos inéditos, ou de difícil acesso, de interesse para a [...] história diplomática [brasileira], notadamente os constantes do acervo documental do MRE [...], bem como de estudos sobre nossa história diplomática" (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2002, p. 5).

O PERÍODO 2006-2016: ATINGINDO A MATURIDADE

A gestão Jeronimo Moscardo (presidente no período 2006-2010), em parceria com Carlos Henrique Cardim (diretor do IPRI de 2005 até 2011), marca um ponto de viragem. Nessa época, realizaram-se dois concursos públicos para a composição de quadro especializado em atividades de interesse da FUNAG. Com a significativa ampliação no número de servidores, houve também aumento no quantitativo de projetos desenvolvidos, em especial aqueles voltados para a divulgação da política externa brasileira.

Destacam-se duas ações iniciadas no período 2006-2010: a realização do primeiro curso para diplomatas estrangeiros no Brasil[13] em 2006 e a organização da primeira *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional* (CNPEPI)[14] também em 2006.

Outros interessantes projetos de popularização da diplomacia foram criados ou aprimorados durante o espaço de tempo 2006-2010: as séries de literatura de cordel e de 'Livros na Rua' – ambas sobre assuntos afetos às relações internacionais em geral –, ampliação da presença da Fundação em feiras do livro e congêneres no Brasil e no exterior e adoção de práticas de divulgação de produtos *online*[15].

Algumas importantes obras focadas em política externa foram publicadas à época. São elas: *Personalidades da Política Externa Brasileira* (2007), organizado por Alzira de Abreu e Sérgio Lamarão; *O Brasil e a Crise Haitiana* (2007), escrito por Wladimir Valler Filho; *Cronologia da Política Externa do Governo Lula* (2003-2006) (2007); *A ordem injusta* (2007), de Alexandre Guido Lopes Parola; *Brazilian Foreign Policy Handbook* (2008) e *Brazilian foreign policy handbook: positions adopted by Brazil in 2008-2009* (2010), compilados pelo MRE; *Brasil, Mundo e Homem na Atualidade* (2008), de Hélio Jaguaribe; *O Brasil e a República Popular da China* (2008), de Danielly

13 Houve até hoje 14 cursos para diplomatas sul-americanos, seis para diplomatas africanos, um para os da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), um para os diplomatas do Caribe e um para os países da Liga dos Estados Árabes (LAE).

14 A CNPEPI realizava interface entre diplomacia e academia, onde temas específicos de política externa eram debatidos por especialistas e autoridades convidadas. Essa conferência teve sete edições e durou até 2011.

15 Na última década, a FUNAG vem aprimorando gradualmente sua maior ferramenta de divulgação da política externa brasileira: a loja virtual (<http://funag.gov.br/loja/>), um poderoso repositório com mais de 500 publicações próprias e de acesso gratuito na área de relações internacionais.

Silva Ramos Becard; *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005* (2010), de Carlos Alfonso Iglesias Puente; *Terrorismo internacional e política externa brasileira após o 11 de setembro* (2010), de Ciro Leal da Cunha; para além da continuação da coleção *O Conselho de Estado e a política externa do Império*[16] iniciada em 2005 pelo CHDD[17].

A gestão do embaixador Gilberto Vergne Saboia (2011-2012) deu continuidade às ações da gestão anterior e marcou a transição para uma nova etapa de amadurecimento institucional da Fundação. Com a direção de José Vicente de Sá Pimentel no IPRI (2011-2012) e sua posterior condução à presidência da FUNAG (liderou a instituição de 2012 até 2013), houve a criação de coleções temáticas para assuntos específicos da diplomacia, sendo uma dessas a coleção *Política Externa*. A CNPEPI foi reestruturada, tornou-se mais abrangente e recebeu a alcunha de CORE, *Conferência sobre Relações Exteriores*. Aconteceu também a criação do 'Conselho Editorial da FUNAG' (vide Portaria nº 149, de 5 de junho de 2012), que viria a se reunir periodicamente, desde então, para aperfeiçoar o programa de publicações da Fundação. Ademais, importante protocolo de intenções foi assinado em 10 de outubro de 2012 com a *Università di Bologna*, Itália, para a realização de projetos conjuntos sobre assuntos de interesse mútuo. Nesse período, houve também a publicação dos três volumes da obra *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)* (ver PIMENTEL, 2013a, 2013b, 2013c).

Segue-se a esse evento, a atual gestão do embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima[18], (2014-....) à frente da FUNAG. Inicia-se forte promoção da FUNAG como *think tank* global e realização de parcerias internacionais na área de pesquisa em relações exteriores. Pela primeira vez, a Fundação busca romper as barreiras físicas e geográficas e realiza missões no estrangeiro com o propósito de difundir a política externa brasileira

16 A referida coleção reúne pareceres da Seção dos Negócios Estrangeiros de períodos específicos do Império no Brasil: 1858-1862 (BRASIL, 2005), 1863-1867 (BRASIL, 2007), 1868-1870 (BRASIL, 2008), 1871-1874 (BRASIL, 2009a) e 1875-1889 (BRASIL, 2009b).

17 O CHDD permaneceu sob o comando de Álvaro da Costa Franco até 2010. Posteriormente apenas Maurício Eduardo Cortes Costa (2011-2016) ocupou o cargo e deu continuidade aos principais projetos do órgão: os 'Cadernos do CHDD' e coleção *O Conselho de Estado e a política externa do Império*.

18 O embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima foi inicialmente diretor do IPRI em 2013. Assumiu, em janeiro de 2014, a presidência da FUNAG.

e fomentar a produção acadêmico-científica em polos internacionais de pesquisa em diplomacia e assuntos correlatos. Inúmeros acordos de cooperação técnica e memorandos de entendimento são assinados[19] buscando: ampliar o estudo do Brasil e de suas políticas exteriores, criar linhas de pesquisa sobre a temática e/ou estreitar os laços na área de pesquisa diplomática em suas mais diversas perspectivas e formas.

Em 2014, são estabelecidos critérios editorais para a seleção de temas e títulos para posterior publicação pela FUNAG (vide Portaria nº 14, de 25 de fevereiro de 2014). Também é digna de nota a organização, no primeiro semestre daquele ano, dos *Diálogos sobre Política Externa*, série de nove conferências que reuniam autoridades governamentais, acadêmicos e representantes da sociedade civil para discutir os principais desafios à diplomacia brasileira. Por fim, o mais recente produto – alinhado sempre com a globalização da produção da Fundação – é exatamente o periódico *Cadernos de Política Exterior*[20], que resume os esforços dos embaixadores Sérgio Eduardo Moreira Lima e José Humberto de Brito Cruz (diretor do IPRI no período 2014-2016) para ampliar o diálogo entre academia, diplomacia e sociedade civil no que diz respeito à divulgação da política externa brasileira.

Em linhas gerais, merecem destaque as seguintes publicações de referência em política externa no período 2011-2016: *Diplomacia e Academia:*

19 Memorandos de Entendimento com o *Wilton Park*, Reino Unido (assinado em 18 de fevereiro de 2014); com os *China Institutes of Contemporary International Relations* (CICIR), China (assinado em 28 de maio de 2014); com a *University of the West Indies* no Caribe (assinado em 10 de outubro de 2014); com o *Institute for Peace and Democracy*, Indonésia (assinado em 7 de novembro de 2014); com o *Secretariado da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP) em Portugal (assinado em 26 de fevereiro de 2015); com o *Institute for Foreign Affairs and Trade* (IFAT), Hungria (assinado em 30 de abril de 2015); com a *Academia Diplomática Augusto Ramirez Ocampo*, Colômbia (assinado em 9 de outubro de 2015); com o *Indian Council of World Affairs*, Índia (assinado em 19 de novembro de 2015); com o *Centro de Investigaciones de Política Internacional*, Cuba (assinado em 3 de dezembro de 2015); com o *King's College London*, Reino Unido (assinado em 28 de janeiro de 2016); com a *Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Rosário*, Argentina (assinado em 10 de maio de 2016); com o *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales* (CARI), Argentina (assinado em 11 de maio de 2016); com a *Universidad Torcuato di Tella*, Argentina (assinado em 12 de maio de 2016); com a *Fundación Consejo España-Brasil*, Espanha (assinado em 31 de agosto de 2016); e com a *Université Mohammed V de Rabat*, Marrocos (assinado em 16 de setembro de 2016).

20 Os 'Cadernos de Política Exterior' têm por objetivo "oferecer artigos de informação e análise sobre temas da política externa do Brasil, buscando contribuir para o aprofundamento do debate público nessa área" (FUNAG, 2016b). Foram pela primeira vez editados no primeiro semestre de 2015 e atualmente encontram-se em seu 4º número editado.

Um Estudo sobre as Análises Acadêmicas sobre a Política Externa Brasileira na Década de 70 e sobre as Relações entre o Itamaraty e a Comunidade Acadêmica (2011), de Gelson Fonseca Júnior; *Absurdo e Milagres: um estudo sobre a política externa do lusotropicalismo (1930-1960) (2011)*, de Rafael Souza Campos de Moraes Leme; *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* (2011), de Luiz Fernando Ligiéro; *Understanding Brazil-United States relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century* (2013), de Mônica Hirst; *O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira (2013)*, organizado por Daniela Arruda Benjamin; *A palavra do Brasil no sistema multilateral de comércio (1946-1994)* (2013), organizado por Rogério de Souza Farias; *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964 – 1985* (2013), de Andrew James Hurrell; *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu* (2013), de Maria Regina Soares de Lima; *Brazilian foreign relations 1939-1950: the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War* (2013), de Gerson Moura; *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)* (2013), de Antonio Aguiar Patriota; *Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry* (2013), de Leticia Pinheiro; *Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional (2013)*, de Sarah-Lea John de Sousa; *Um mundo que também é nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araújo Castro (2013)*, de João Augusto Costa Vargas; *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011 (2014)*, organizado por Maria Luiza Ribeiro Viotti, Regina Maria Cordeiro Dunlop e Leonardo Luís Gorgulho Fernandes; *Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira* (2015), de Carlos Alberto Franco França; *ITER, os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)*, de Augusto Pestana; *Global governance: crossed perceptions (2015)*, organizado Sérgio Eduardo Moreira Lima; *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)* (2016), de Celso Amorim; *Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas* (2016), organizado por Samo Gonçalves; *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013) (2016)*, de Antonio Aguiar Patriota; além de obras de cunho histórico como aquelas sobre Varnhagen e Pedro Teixeira, a Amazônia e o Tratado de Madri.

A divulgação dos principais produtos da FUNAG parece agora rumar para além das fronteiras físicas, pois o poder da tecnologia, combinado com uma política de aprimoramento dos canais *online*, foco da atual gestão, tornam a política externa brasileira mais conhecida em escala internacional. Dessa forma, a Fundação avança no cumprimento de sua função de democratização do acesso ao conhecimento das relações internacionais e de difusão do pensamento diplomático brasileiro nos mercados editoriais formadores de opinião no mundo.

Conclusões e perspectivas futuras

De modo sintético, as atuais (e futuras) linhas de atuação da FUNAG no âmbito da construção continuada do pensamento crítico diplomático brasileiro podem ser aqui sintetizadas em quatro vertentes complementares: (i) a contínua disponibilização de material *online*; (ii) a divulgação da FUNAG como *think thank* reconhecido internacionalmente; (iii) a manutenção da Fundação como a maior editora de obras na área de relações internacionais no Brasil; e (iv) a ampliação no número de parcerias nacionais e, sobretudo, internacionais para aprimorar e difundir a política exterior brasileira através do fomento a projetos de referência.

Em entrevista recente, o embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima caracterizou da seguinte forma o trabalho de divulgação da política externa e dos temas internacionais realizado pela FUNAG:

> A democracia torna necessário o aprofundamento da interlocução do Itamaraty com a sociedade. A crescente interdependência e a globalização geram demandas sociais para compreender e influir sobre o processo de decisão dentro da ordem internacional (2014b, p. 6).

Para além de um repositório de ideias sobre a política externa brasileira, a Fundação confirma então seu papel de espaço preferencial de divulgação do pensamento diplomático nacional e atinge enfim sua maturidade institucional. Cabe agora prosseguir na elevação de seu patamar de referência e de reconhecimento internacional, de modo a ampliar a divulgação das ações diplomáticas brasileiras, aumentar tanto a visibilidade como as discussões sobre a política exterior do país e

promover o estabelecimento de uma ponte de comunicação entre ciência social e política.

Referências bibliográficas

ABREU, A. DE; LAMARÃO, S. (EDS.). *Personalidades da política externa brasileira*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2007.

ALMEIDA, P. R. DE. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais do Império*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG e SENAC, 2001.

AMORIM, C. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2016.

ARSLANIAN, R. P. O *Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1993.

BAER, M. *O* Financiamento Externo da Economia Brasileira diante das Mudanças no Contexto Internacional: Uma Avaliação do Período Recente. *Cadernos do IPRI*, Ed. Esp. 3, p. 1-39, 1993.

BAHADIAN, A. G. *A Tentativa do Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1992.

BARROS NETTO, S. DO R. *O Novo Quadro Internacional. Cadernos do IPRI,* v. 3, p. 3-17, 1990a.

BARROS NETTO, S. DO R. *Desenvolvimento Nacional e Comércio Internacional.* Cadernos do IPRI, v. 5, p. 3-15, 1990b.

BECARD, D. S. R. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2008.

BENJAMIN, D. A. (ED.). *O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013.

BRANKA ANDJELKOVIĆ et al. *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy: The Role of Think Tanks in Shaping Goverment Strategy (Experiences*

from Central and Eastern Europe). Bratislava, Eslováquia: United Nations Publications, 2003.

BRASIL. *Lei no 5.717, de 26 de outubro de 1971. Autoriza a criação da Fundação Alexandre de Gusmão.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5717.htm>. Acesso em: 26 set. 2016a.

BRASIL. *Decreto no 1.474, de 28 de abril de 1995. Altera o Anexo I do Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão, aprovado pelo Decreto n° 896, de 16 de agosto de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1474.htm>. Acesso em: 21 out. 2016b.

BRASIL. *Decreto no 3.963, de 10 de outubro de 2001. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3963.htm>. Acesso em: 21 out. 2016c.

BRASIL. *Decreto no 2.071, de 13 de novembro de 1996. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Fundação Alexandre de Gusmão.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2071.htm>. Acesso em: 21 out. 2016d.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003 – 2006). Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2007.

BRASIL. *MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brazilian Foreign Policy Handbook*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazilian foreign policy handbook: positions adopted by Brazil in 2008-2009*. Traducao Graham Howells. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2010.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: 1858 - 1862*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2005.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: 1863 - 1867*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2007.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: 1868 - 1870*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2008.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: 1871 - 1874*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2009a.

BRASIL. SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO IMPÉRIO E ESTRANGEIROS. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: 1875 - 1889*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2009b.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1919-1940*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1984a.

CANÇADO TRINDADE, *A. A. Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1941-1960*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1984b.

CANÇADO TRINDADE, *A. A. Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1961-1981*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1984c.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1899-1918*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1986.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: índice geral analítico.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1987.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1889-1898*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1988.

CARDOSO, A. J. S. *O Brasil nas operações de paz da ONU*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1998.

COELHO, P. M. P. *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1992.

CUNHA, C. L. M. DA. *Terrorismo internacional e política externa brasileira após o 11 de setembro.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo.* 14. ed. São Paulo, SP, Brasil: Atlas, 2002.

FARIAS, R. DE S. (ED.). *A palavra do Brasil no sistema multilateral de comércio (1946-1994).* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013.

FONSECA, L. H. P. DA. *Organização Marítica Internacional (IMO).* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1989.

FONSECA JÚNIOR, G. *Diplomacia e Academia: Um Estudo sobre as Análises Acadêmicas Sobre a Política Externa Brasileira na Década de 70 e sobre as Relações entre o Itamaraty e a Comunidade Acadêmica.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2011.

FRANÇA, C. A. F. *Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2015.

FRANCO, A. DA C. *Com a palavra, o visconde do Rio Branco: a política exterior no parlamento imperial.* Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FUNAG, 2005.

FROTA, M. S. P. B. *Proteção de Patentes de Produtos Farmacêuticos: o Caso Brasileiro.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1993.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Ata da 3a Reunião do Conselho Diretor da FUNAG*, 1983.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Apresentação. Cadernos do CHDD,* v. 1, 2002.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Portaria no 149, de 5 de junho de 2012. Institui o Conselho Editorial da FUNAG.*

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Portaria no 14, de 25 de fevereiro de 2014. Estabelece critérios para publicação de livros pela FUNAG.*

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Coleção Clássicos IPRI (2001-2016)*. Disponível em: <http://funag.gov.br/ipri/index.php/colecao-classicos-ipri>. Acesso em: 21 out. 2016a.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Revista "Cadernos de Política Exterior"*. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/cadernos-de-politica-exterior>. Acesso em: 24 out. 2016b.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. As Políticas Exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: Diversidade, Convergência e Complementaridade. *Cadernos do IPRI,* v. 11, p. 1–120, 1994.

GIBSON BARBOSA, M. *Exposição de Motivos MRE/G/76/550/1971/2,* de 21 de setembro de 1971. Brasília, DF, Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 1971. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CFC8F794BECBF49966AEFAC0BA85B97F.proposicoesWe*b*Externo2?codteor=1190616&filename=Dossie+-PL+393/1971>. Acesso em: 14 dez. 1971.

GOES, S. S. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1991.

GONÇALVES, S. S. *Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2016.

GUIMARÃES, S. P. (ED.). *Brasil e Venezuela: Esperanças e Determinação na virada do século.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1995.

HIRST, M. *Understanding Brazil-United States relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013.

HUGUENEY FILHO, C. *A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1993.

HURRELL, A. J. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the internacional system, 1964 - 1985*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013.

IGLESIAS PUENTE, C. A. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2010.

JAGUARIBE, H. *Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2008.

LAMPREIA, L. F. O Brasil e o atual ordenamento político e econômico mundial. *Cadernos do IPRI,* v. 7, p. 3–33, 1993.

LEÃO NETO, V. C. *A Crise da Imigração Japonesa no Brasil*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1990.

LEME, R. S. C. DE M. *Absurdos e milagres : um estudo sobre a política externa do Lusotropicalismo (1930-1960)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2011.

LIGIÉRO, L. F. *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2011.

LIMA, M. R. S. DE. *The political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013.

LIMA, M. R. S. DE; HIRST, M. Particularidades e Dilemas das Relações Brasil/Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas. *Cadernos do IPRI,* Ed. Esp. 4, p. 1– 41, 1993.

LIMA, M. R. S. DE; HIRST, M. Realinhamento, Autonomia e Cooperação Equilibrada: Alternativas do Relacionamento com os EUA. *Cadernos do IPRI,* v. 16, p. 5–26, 1994.

LIMA, S. E. M. Diplomacia e Academia: o IPRI como instrumento de política externa. *Política Externa,* v. 22, p. 75–81, 2014a.

LIMA, S. E. M. Entrevista: Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima. *Revista Sapientia,* v. 20, p. 6–12, 2014b.

LIMA, S. E. M. (ED.). *Global governance: crossed perceptions*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2015.

LIMA, S. E. M. (ED.). *Varnhagen (1816-1878): Diplomacia e Pensamento Estratégico*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2016.

LIMA, S. E. M. e COUTINHO, M.C.S. (ED.). *Pedro Teixeira, a Amazônia e o Tratado de Madri (2ª edição ampliada)*. Brasília, DF, Brasil: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

LINDGREN ALVES, J. A. *O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil*. Cadernos do IPRI, v. 10, p. 5–30, 1994.

MAGALHÃES, F. S. *Cúpula das Américas de 1994: Papel Negociador do Brasil, em Busca de uma Agenda Hemisférica*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1994.

MCGANN, J. G. *2015 Global Go To Think Tank Index Report*. Filadélfia, Pensilvânia, Estados Unidos da América: University of Pennsylvania, 2016.

MCGREW, A. A global society? In: HALL, S.; HELD, D.; MCGREW, T. (Eds.). *Modernity and its Futures: Understanding Modern Societies*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press in association with the Open University, 1992. p. 61–116.

MOURA, G. *Brazilian foreign relations 1939-1950: the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013.

OLIVEIRA, A. P. DE et al. O Brasil e a Bacia do Pacífico. *Cadernos do IPRI,* v. Ed. Esp. 2, p. 1–65, 1993.

OLIVEIRA, M. D. DE. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1999.

PAROLA, A. G. L. *A Ordem Injusta*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2007.

PATRIOTA, A. DE A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1998.

PATRIOTA, A. DE A. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013. v. 1.

PATRIOTA, A. DE A. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2016. v. 2.

PESTANA, A. ITER, *os caminhos da energia de fusão e o Brasil*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2015.

PIMENTEL, J. V. DE S. (ED.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013a. v. 1.

PIMENTEL, J. V. DE S. (ED.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013b. v. 2.

PIMENTEL, J. V. DE S. (ED.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013c. v. 3.

PINHEIRO, L. *Foreign policy decision-making under the Geisel Government : the president, the military and the foreign ministry*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013.

REICH, S. What is Globalization?: Four Possible Answers. *The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper Series*, v. 261, p. 1–20, 1998.

RIBEIRO, R. F. B. R. L. *Contribuição para a revisão das relações econômicas entre o Brasil e a França*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1996.

SEIXAS CORRÊA, L. F. DE. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1995.

SOARES, J. A. DE M. *História e Informação Diplomática*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1992.

SOUSA, S.-L. J. DE. *Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2013.

SOUZA FILHO, J. A. DE. *Naturezas Mortas - A Filosofia Política do Ecologismo*. Brasília, DF, Brasil: Fundação Alexandre de Gusmão, 1993.

VALLER FILHO, W. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2007.

VARGAS, J. A. C. *Um mundo que também é nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araujo Castro. Brasília,* DF, Brasil: FUNAG, 2013.

VIOTTI, M. L. R.; DUNLOP, R. M. C.; FERNANDES, L. L. G. N. (EDS.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2014.

WALKER, S. B. *Candidate's handbook: english*. Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 2000.

XAVIER, R. *O Gerenciamento Costeiro no Brasil e a Cooperação Internacional.* Brasília, DF, Brasil: FUNAG, 1994.

Documentos Relevantes: Discursos e Homenagens

Pronunciamento do presidente da República, Michel Temer, durante a Abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas

Nova York, 20 de setembro de 2016.

Senhor Peter Thomson, Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas,

Senhor Ban Ki-moon, Secretário-Geral das Nações Unidas,

Senhoras e Senhores Chefes de Estado, de Governo e de Delegações, Senhoras e Senhores.

O Brasil traz às Nações Unidas sua vocação de abertura ao mundo. Somos um país que se constrói pela força da diversidade. Acreditamos no poder do diálogo. Defendemos com afinco os princípios que regem esta Organização. Princípios que são, hoje, mais necessários do que nunca.

O mundo apresenta marcas de incerteza e de instabilidade. O sistema internacional experimenta um déficit de ordem. A realidade andou mais depressa do que nossa capacidade coletiva de lidar com ela.

De conflagrações regionais ao fundamentalismo violento, confrontamos ameaças que, velhas e novas, não conseguimos conter. Frente à tragédia dos refugiados ou ao recrudescimento do terrorismo, não nos deixa de assaltar um sentimento de perplexidade.

Os focos de tensão não dão sinais de dissipar-se. Uma quase paralisia política leva a guerras que se prolongam sem solução. A incapacidade do sistema de reagir aos conflitos agrava os ciclos de destruição. A vulnerabilidade social de muitos, em muitos países, é explorada pelo discurso do medo e do entrincheiramento. Há um retorno da xenofobia. Os nacionalismos

exacerbados ganham espaço. Em todos os continentes, diferentes manifestações de demagogia trazem sérios riscos.

Mesmo no domínio econômico, o mundo carece de normas que atenuem as assimetrias da globalização. Muitos cedem à resposta fácil do protecionismo. Não nos podemos encolher diante desse mundo. Ao contrário, temos de nos unir para transformá-lo. Mas transformá-lo pela diplomacia – uma diplomacia equilibrada, mas firme. Sóbria, mas determinada. Uma diplomacia com pés no chão, mas com sede de mudança. É assim, meus senhores e minhas senhoras, que o Brasil atua, na nossa região e além dela. Um país que persegue seus interesses sem abrir mão de seus princípios.

Queremos para o mundo, Senhor Presidente, o que queremos para o Brasil: paz, desenvolvimento sustentável e respeito aos direitos humanos. Esses são os valores e aspirações de nossa sociedade. Esses são os valores e orientações que também nos orientam no plano internacional.

Queremos um mundo em que o direito prevaleça sobre a força. Queremos regras que reflitam a pluralidade do concerto das nações. Queremos uma ONU de resultados, capaz de enfrentar os grandes desafios do nosso tempo. Nossos debates e negociações não podem confinar-se a estas salas e corredores. Antes, devem, quem sabe, projetar-se nos mercados de Cabul, nas ruas de Paris, nas ruínas de Alepo.

As Nações Unidas não podem resumir-se a um posto de observação e condenação dos flagelos mundiais. Devem afirmar-se como fonte de soluções efetivas. Os semeadores de conflitos se reinventaram. As instituições multilaterais, não.

O Brasil vem alertando, há décadas, que é fundamental tornar mais representativas as estruturas de governança global, muitas delas envelhecidas e desconectadas da realidade. Há que reformar o Conselho de Segurança da ONU. Continuaremos a colaborar para a superação do impasse em torno desse tema.

Senhor Presidente.

Muitos são os desafios que ultrapassam as fronteiras nacionais. Entre eles, o tráfico de drogas e de armas que se faz sentir nas nossas cidades, nas nossas escolas, nas nossas famílias. O combate ao crime organizado requer que trabalhemos de mãos dadas. A segurança de nossos cidadãos

depende da qualidade de nossa ação coletiva. A guerra na Síria, por exemplo, continua a gerar sofrimento inaceitável. As maiores vítimas são mulheres e crianças. É inadiável uma solução política.

Exortamos as partes a respeitarem os acordos endossados pelo Conselho de Segurança e a garantir o acesso de ajuda humanitária à população civil. Também nos preocupa, Senhor Presidente, a ausência de uma perspectiva de paz entre Israel e Palestina. O Brasil apoia, e o fez ao longo do tempo, a solução de dois Estados, em convivência pacífica dentro de fronteiras mutuamente acordadas e internacionalmente reconhecidas. É responsabilidade de todos dar novo ímpeto ao processo negociador.

Outro motivo, tomo a liberdade de dizê-lo, de preocupação é a falta de progresso na agenda de desarmamento nuclear. Hoje, há milhares de armas nucleares no mundo. São milhares, portanto, de ameaças à paz e à segurança internacionais. Aliás, o mais recente teste nuclear na Península Coreana não nos deixa esquecer o perigo que também representa a proliferação nuclear.

O Brasil, senhoras e senhores, fala com a autoridade de um país onde o uso da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos é obrigação inscrita na própria Constituição. Mas, evidentemente que nem tudo são más notícias. Há exemplos conhecidos – já citados em diferentes oportunidades, em ocasiões anteriores neste plenário – daquilo que podemos obter por meio do diálogo.

Celebramos, por exemplo, a vitória da diplomacia na condução do dossiê nuclear iraniano. Encorajamos o pleno entendimento alcançado. Com os acordos entre o governo colombiano e as FARC, vislumbramos o fim do derradeiro conflito armado de nosso continente. Por isso mesmo, cumprimento o Presidente Juan Manuel Santos e todos os colombianos. O Brasil continua disposto a contribuir para a paz na Colômbia.

O restabelecimento das relações diplomáticas entre Cuba e os Estados Unidos demonstra que não há animosidade eterna ou impasse insolúvel. Esperamos, aliás, que essa aproximação traga, para toda a região, novos avanços também no plano econômico-comercial. Desejamos que o reatamento seja seguido do fim do embargo econômico que pesa sobre Cuba.

Este ano, senhoras e senhores, o Brasil e a Argentina celebraram o 25º aniversário de sua Agência de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. A Agência é a única organização binacional dedicada à aplicação de salvaguardas nucleares. Como disse, aliás, o eminente Secretário-Geral Ban Ki-moon, trata-se de inspiração para esforços regionais e globais de eliminação das armas nucleares.

Senhor Presidente.

A promoção da confiança entre brasileiros e argentinos na área nuclear, que acabei de exemplificar, está na origem de nossa experiência de integração. Está na base de projetos como o Mercosul. A integração latino-americana é, para o Brasil, não apenas uma política de governo, mas é um princípio constitucional e prioridade permanente da política externa. Coexistem hoje, sabemos todos, em nossa região governos de diferentes inclinações políticas. Mas isso é natural e salutar. O essencial é que haja respeito mútuo e que sejamos capazes de convergir em função de objetivos básicos, como o crescimento econômico, os direitos humanos, os avanços sociais, a segurança e a liberdade de nossos cidadãos. São esses os objetivos que orientam a presença das Nações Unidas no Haiti.

O Brasil lidera desde 2004 o componente militar da MINUSTAH e já enviou ao país caribenho mais de 33 mil militares. Confiamos que a presença da ONU nesse terreno possa voltar-se mais para o desenvolvimento e o fortalecimento das instituições.

A vizinhança brasileira também se estende a nossos irmãos africanos, ligados a nós pelo Oceano Atlântico e por uma longa história. Sediaremos, aliás, neste ano, a Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Dos nove membros da Comunidade, seis são africanos. O Brasil olha para a África com amizade e respeito, com a determinação de empreender projetos que nos aproximem ainda mais.

Senhor Presidente.

O desenvolvimento, mais do que um objetivo, é um imperativo. Uma sociedade desenvolvida é aquela em que todos têm direito a serviços públicos de qualidade – educação, saúde, transportes, segurança. É aquela em que se garante a igualdade de oportunidades. É aquela em que o acesso ao trabalho decente não é privilégio de alguns. Em uma palavra, desenvolvimento é dignidade – e a dignidade da pessoa humana é um dos

fundamentos do Estado brasileiro, conforme previsto no artigo primeiro da nossa Constituição Federal.

A Agenda 2030, Senhor Presidente, é a maior empreitada das Nações Unidas em prol do desenvolvimento. Tirá-la do papel demandará mais do que a soma de esforços nacionais. O apoio aos países em desenvolvimento será decisivo para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A prosperidade e o bem-estar no presente não podem penhorar o futuro da humanidade. Mais do que possível, é necessário crescer de forma socialmente equilibrada com respeito ao meio ambiente. O planeta é um só. Não há plano B. Devemos tomar medidas ambiciosas, sob o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Depositarei, a propósito, amanhã, o instrumento de ratificação pelo Brasil do Acordo de Paris sobre mudança do clima.

O Brasil, país mais biodiverso do mundo, detentor de matriz energética das mais limpas, é uma potência ambiental que tem compromisso inequívoco com o meio ambiente. O desenvolvimento depende, também, do comércio. Em cenários de crise econômica, o reflexo protecionista faz-se sentir. Há que contê-lo. O protecionismo é uma perversa barreira ao desenvolvimento. Subtrai postos de trabalho e faz de homens, mulheres e famílias de todo Brasil vítimas do desemprego e da desesperança igualmente no mundo.

O sistema multilateral de comércio é parte da luta contra esse mal. De particular importância para o desenvolvimento é o fim do protecionismo agrícola. Já não podemos adiar o resgate do passivo da Organização Mundial do Comércio em agricultura. É urgente impedir que medidas sanitárias e fitossanitárias continuem a ser utilizadas para fins protecionistas. É urgente disciplinar subsídios e outras políticas distorcivas de apoio doméstico no setor agrícola. Com sua agricultura moderna, diversificada e competitiva, o Brasil é um fator de segurança alimentar. Produzimos para nós mesmos e ajudamos a alimentar o mundo.

Senhor Presidente.

A plena fruição dos direitos humanos permanece, lamentavelmente, uma aspiração inalcançada no mundo. Cada ser humano tem o direito de viver livremente, conforme suas crenças e convicções. Essa liberdade fundamental, contudo, é desrespeitada todos os dias. Perseguições,

prisões políticas e outras arbitrariedades ainda são recorrentes em muitos quadrantes. Nosso olhar deve voltar-se, também, para as minorias e outros segmentos mais vulneráveis de nossa sociedade.

É o que temos feito no Brasil, com programas de transferência de renda e de acesso à habitação e à educação, inclusive por meio de financiamento a estudantes de famílias pobres. Ou com a defesa da igualdade de gênero, prevista expressamente na nossa Constituição. Cumpre a todos nós garantir o direito de todos.

Refugiados e migrantes são, Senhor Presidente, as mais das vezes, vítimas de violações de direitos humanos. São vítimas da pobreza, da guerra, da repressão política. A Reunião de Alto Nível de ontem lançou luz sobre alguns desses aspectos de fundo.

O Brasil é obra de imigrantes, homens e mulheres de todos os continentes. Repudiamos todas as formas de racismo, xenofobia e outras manifestações de intolerância. Damos abrigo a refugiados e migrantes, como pude reiterar também no encontro de ontem. Num mundo ainda tão marcado por ódios e sectarismos, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio mostraram que é possível o encontro entre as nações em atmosfera de paz e energia. Pela primeira vez, aliás, uma delegação de refugiados competiu nos Jogos Olímpicos. Por meio do esporte, pudemos promover a paz, lutar contra a exclusão e combater o preconceito.

Senhor Presidente, senhoras e senhores.

Trago às Nações Unidas, por fim, uma mensagem de compromisso inegociável com a democracia. O Brasil acaba de atravessar processo longo e complexo, regrado e conduzido pelo Congresso Nacional e pela Suprema Corte brasileira, que culminou em um impedimento. Tudo transcorreu, devo ressaltar, dentro do mais absoluto respeito constitucional. O fato de termos dado esse exemplo ao mundo verifica que não há democracia sem Estado de direito – sem que se apliquem a todos, inclusive aos mais poderosos. É o que o Brasil mostra ao mundo. E o faz por meio de um processo de depuração de seu sistema político. Temos um Judiciário independente, um Ministério Público atuante, e órgãos do Executivo e do Legislativo que cumprem seu dever. Não prevalecem vontades isoladas, mas a força das instituições sob o olhar atento de uma sociedade plural e de uma imprensa inteiramente livre.

Nossa tarefa, agora, é retomar o crescimento econômico e restituir aos trabalhadores brasileiros milhões de empregos perdidos. Temos clareza sobre o caminho a seguir: o caminho da responsabilidade fiscal e da responsabilidade social. A confiança já começa a restabelecer-se, e um horizonte mais próspero já começa a desenhar-se.

Nosso processo de desenvolvimento passa, principalmente, por parcerias em investimentos, em comércio, em ciência e tecnologia. Nossas relações com países de todos os continentes serão, aqui, decisivas.

Senhor Presidente.

Não quero encerrar minhas palavras sem dirigir-me ao nosso Secretário-Geral, que em breve se despede de suas funções. Ban Ki-moon, sabemos todos, dedicou os últimos dez anos à busca incansável da paz, do desenvolvimento e dos direitos humanos.

Esteja certo, Senhor Secretário-Geral, de nosso apreço e nossa gratidão.

Senhoras e Senhores.

Nesta segunda década do século XXI, já não podemos ter dúvidas de que nossos problemas são globais. Já não pode haver espaço para o isolacionismo. Nosso destino é comum. Nas Nações Unidas, nos aproximamos, mais do que em qualquer outro lugar, do ideal universalista que nos anima. Há quase 60 anos, meu compatriota Oswaldo Aranha afirmou, desta tribuna, que "não há no mundo, mesmo perturbado como está, quem deseje ver fechadas as portas desta casa". E alertou: sem a ONU, "as sombras da guerra desceriam sobre a humanidade para obscurecer definitivamente e irremediavelmente a esperança dos homens".

É nesta Assembleia das Nações que cultivamos nossa esperança. Esperança que é conquistada no diálogo, na compreensão e no respeito. Respeito ao outro, a nós mesmos, aos nossos filhos, aos nossos netos.

Muito obrigado.

Discurso do presidente da República, Michel Temer, durante a abertura da 111ª reunião do Conselho da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)

Brasília, 28 de setembro de 2016.

Quero cumprimentar a todos, os ministros, enfim, secretários executivos, todos os que estão nesta reunião. E acho que esta primeira reunião se reveste de razoável importância porque, afinal, nós damos hoje o primeiro passo para revigorar a Câmara de Comércio Exterior.

E os senhores percebem que eu fiz questão, e faço questão de presidir esta reunião em seu novo formato, já que agora a Camex é presidida pela Presidência da República. E, naturalmente, é necessário fortalecê-la e incentivá-la cada vez mais. É necessário restaurar a centralidade do comércio e dos investimentos no conjunto das políticas de desenvolvimento do país.

Nosso objetivo é restabelecer a capacidade do governo de articular uma política de comércio consistente e orgânica no plano exterior. Um conjunto de ações sistemicamente organizadas que convirjam para um propósito maior.

Hoje, nosso propósito maior, não é novidade para ninguém, é retomar o crescimento econômico e gerar empregos de qualidade. Essa é a demanda número um da sociedade brasileira e esse, naturalmente, deve ser o norte de nossa política de comércio exterior. Aliás, eu tenho dito com muita frequência, senhores ministros, que o emprego é o primeiro dos direitos sociais. A Constituição estabelece como um dos seus suportes básicos a ideia da dignidade da pessoa humana. É um dos fundamentos do Estado brasileiro. E não há nada mais indigno do que o desemprego. Por isso que uma Camex revitalizada, ela vai ajudar na geração de empregos.

Nós estamos em um mundo em que a competição comercial é dura e permanente. É nesse mundo que o Brasil se insere e é a ele, naturalmente, que temos que nos adaptar com o sentido de direção e com a união de esforços de atores políticos e privados. Nós estamos seguros de que

poderemos aumentar nossa participação no comércio internacional, aumentá-la em termos qualitativos e quantitativos.

Ocupamos a posição de 25º exportador mundial. Podemos melhorar essa posição. Há, portanto, muito espaço para maior e melhor integração do Brasil nos fluxos de comércio e investimentos internacionais.

É urgente explorar esse espaço, o que requer política eficiência. E essa política, naturalmente, tem que passar, em primeiro lugar, pela redução do chamado custo Brasil. Gargalos de infraestrutura e outros fatores que encarecem as exportações brasileiras têm que ser seriamente atacados.

Políticas de comércio exterior voltada para o crescimento têm de incorporar também adequação de nossa estrutura tarifária às necessidades específicas dos setores produtivos nacionais. E, não menos importante, têm de incluir a abertura de mercados que façam sentido para a nossa oferta exportadora. À Camex caberá mapeamento do que é preciso fazer e a formulação de propostas sobre como fazê-lo.

Já temos progredido muito, sempre em diálogo com a sociedade. Na próxima semana, por exemplo, entrará em vigor o operador logístico internacional. A iniciativa ampliará a participação das micro e pequenas empresas no comércio exterior. Estamos começando com a Argentina.

Como sabemos, as micro e pequenas empresas são altas empregadoras de mão de obra. No capítulo da abertura de mercados, o ministro José Serra, o ministro Marcos Pereira e os demais ministros engajados nas questões de comércio exterior já se acham empenhados na negociação de acordos comerciais.

Estão empenhados, também, na identificação de outras frentes que possam ser abertas. Sabemos que se assiste no mundo a um recrudescimento de protecionismos. Mencionei isso até no discurso que proferimos na ONU, não é?

Portanto, seria ingênuo supor que basta nossa vontade para celebrar acordos comerciais que nos sejam vantajosos. Mas o reconhecimento das dificuldades não nos impede de buscar a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias a nossos produtos.

A Organização Mundial do Comércio, sabemos todos, é foro importante para o combate aos subsídios agrícolas, mas é preciso dedicar mais esforços a acordos com parceiros selecionados. Precisamos romper

o relativo isolamento externo dos últimos anos. Negociamos poucos acordos, insuficientes em número e em impacto efetivo sobre nosso intercâmbio com o resto do mundo.

Queremos, agora, acelerar as negociações, por exemplo, entre o Mercosul e a União Europeia e, também, aprofundar conversas com outros parceiros.

A América Latina, também sabemos, é um dos principais destinos das exportações brasileiras de bens manufaturados. Urge reverter a relativa perda de participação dos produtos brasileiros nas importações desses países nos últimos anos.

No Mercosul, os senhores já sabem, estamos retornando ao caminho da normalidade. Precisamos de um Mercosul ágil e moderno, que sirva de plataforma para que atuemos fortalecidos no cenário internacional. Isso exige o enfrentamento de muitas questões, da própria revisão da estrutura tarifária desse Bloco à celebração de acordos em novas áreas; da eliminação de barreiras de comércio intrabloco à modernização dos procedimentos, muitas vezes lentos e excessivamente burocráticos.

Ao mesmo tempo que avançamos nessas distintas vertentes, sabemos que de nada adiantará assinar acordos e derrubar restrições se não soubermos aproveitar as oportunidades de negócios que daí decorrem.

Portanto, senhores ministros, reitero que a ampliação de nossas vendas externas depende de um Brasil mais competitivo, depende da estabilização fiscal e macroeconômica que reduzirá a volatilidade dos indicadores, dando maior previsibilidade à indústria e aos investidores.

Os senhores sabem que nós estamos trabalhando nessa direção com as propostas de Emenda Constitucional que fizemos ao Congresso Nacional. Essa integração que estamos mencionando é essencial. Assegurá-la dia após dia é, talvez, o maior desafio da Camex. Contamos, portanto, com os senhores para levar adiante essa tarefa enorme, mas também inadiável.

A geração de empregos - nunca será demais enfatizar - repito, é hoje o maior compromisso do nosso governo. A Camex tem aí papel de protagonismo. A Câmara deve perseguir esse horizonte, contribuindo para fazer do comércio exterior efetivo instrumento para o desenvolvimento do país.

Portanto, meus amigos, ao saudá-los e cumprimentá-los – e minha amiga – ao saudá-los e cumprimentá-los, eu quero, mais uma vez, expressar a convicção de que a partir da primeira reunião, por mim presidida, outras tantas se seguirão sempre com o objetivo de atingir o crescimento econômico do país, as boas relações comerciais e industriais com os demais países e, naturalmente, a produção de empregos.

Discurso do Ministro das Relações Exteriores, José Serra, por ocasião da Sessão Solene de encerramento da XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP

Brasília, 1º de novembro de 2016.

Senhor presidente Michel Temer, senhores presidentes, senhores primeiros-ministros, senhores ministros, senhora secretária executiva da CPLP, senhoras e senhores.

Foi com grande alegria que acolhemos em Brasília as delegações dos países-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Passados 20 anos de sua criação, a CPLP constitui hoje não apenas um instrumento de valorização de nossa história, cultura e língua comuns. Ela vai além e nos projeta para o futuro, lembrando-nos da responsabilidade de trabalharmos em conjunto para defendermos nossos valores e interesses num mundo ainda profundamente marcado por diferenças e conflitos.

Somos nove países-membros de todos os continentes, com uma população conjunta de 267 milhões de pessoas. O professor Antonio Guterres, secretário-geral designado das Nações Unidas e signatário da ata fundação da CPLP, ressaltou ontem neste auditório o caráter multicultural de nossos países e sua vocação para construir pontes entre as diversas regiões do globo. Nossa diversidade histórica, étnica e geográfica, assentada na identidade fundamental da língua, habilita-nos a aproximar extremos, a relativizar diferenças.

Os países da CPLP compartilham valores comuns que permitem uma atuação conjunta e uma coordenação fluida nos foros internacionais. Somos fortes defensores da paz, do estado de direito, dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável.

Ontem, ao longo da sessão de trabalho desta 11ª Conferência de Chefes de Estado e de Governo, Vossas Excelências reiteraram o compromisso com esses princípios, cada vez mais importantes num contexto de incertezas e crises globais. A diplomacia e a solução pacífica de controvérsias perdem espaço num mundo marcado por conflitos civis e entre países. Direitos humanos conquistados arduamente ao longo

de anos estão hoje ameaçados pela xenofobia, pelo populismo e por nacionalismos exacerbados. Na esfera econômico-comercial, ressurge a retórica protecionista. É como se a irônica previsão de George Bernard Shaw tivesse se tornado realidade: "o que a história nos ensina é que ela não nos ensina nada". Parece que esquecemos as duras experiências que a humanidade viveu no século passado.

Creio que nossa comunidade transmite hoje uma mensagem que vai na contramão dessas forças desagregadoras. Reuniões como esta fazem-nos recordar o sentido de urgência diante dos grandes problemas enfrentados pela comunidade internacional.

Questões como crescimento econômico, direitos humanos, pobreza, educação e saúde nos unem, nos uniram nesta conferência e orientam a nossa agenda de trabalho.

O histórico compromisso do Brasil com a causa do desenvolvimento está presente no tema escolhido para guiar nossa presidência ao longo do próximo biênio: "A CPLP e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

Resultado importante de nossos trabalhos nesta Conferência foi a adoção das diretrizes para uma nova visão estratégica da CPLP. Todos queremos uma organização que seja institucionalmente sólida e que conte com objetivos e prioridades bem definidas.

Destaco a renovação da vocação global da CPLP por meio da admissão de quatro novos países como observadores associados: a Hungria, a República Checa, a República Eslovaca e o Uruguai, que se juntam a Geórgia, Japão, Maurício, Namíbia, Senegal e Turquia.

A CPLP já conta, assim, com dez países associados. O interesse manifestado pelos novos observadores orgulha-nos e certamente contribuirá para a ampliação das oportunidades de cooperação e diálogo da CPLP com outras regiões do planeta.

O Conselho de Ministros, realizado ontem, reiterou a centralidade da língua portuguesa para todos nós, destacando a importância do trabalho que vem sendo realizado, apesar das carências orçamentárias, pelo Instituto Internacional da Língua Portuguesa. O IILP é a mais antiga de nossas organizações comuns, iniciativa lançada em São Luis do Maranhão em reunião organizada pelo presidente José Sarney. A professora Marisa

Guião de Mesquita, moçambicana que estudou aqui no Brasil, foi reeleita para o cargo de diretora-executiva, com a missão de continuar sua árdua tarefa.

A Conferência elegeu a doutora Maria do Carmo Trovoada Pires de Carvalho Silveira, de São Tomé e Príncipe, como a nova secretária executiva da Comunidade. A secretária executiva trará para a direção da CPLP sua experiência à frente do Banco Central de São Tomé e Príncipe. Terá o desafio de aproximar ainda mais nossa comunidade de nossos povos, prosseguindo o valioso trabalho do embaixador Murade Murargy, que, tenho certeza, continuará próximo da CPLP.

Entre suas diversas iniciativas, ao longo de quatro anos, o ex-secretário executivo fez um esforço louvável de criar entre nossos países um ambiente de negócios que facilitasse o comércio e os investimentos recíprocos. Temos de continuar nesse caminho. Doutora Maria do Carmo, eis seu desafio, para o qual contará com o decidido apoio do Brasil.

Finalmente, a Declaração de Brasília, que acaba de ser assinada pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da CPLP, reconhece os importantes avanços registrados durante a presidência do Timor-Leste, país que muito contribuiu, nos últimos dois anos, para enriquecer os nossos trabalhos e estimular a reflexão sobre meios para tornar nossa organização mais eficiente.

Lembro que há duas décadas, quando realizávamos nossa primeira reunião, o Timor-Leste ainda lutava por sua autodeterminação, objetivo que sempre foi respaldado pela CPLP.

É com esse espírito de otimismo que exerceremos a presidência brasileira da CPLP. Com a inestimável contribuição de todos, estou confiante de que tornaremos nossa comunidade um ator cada vez mais importante no fortalecimento dos laços de diálogo e de cooperação entre nossos países.

A tarefa do Brasil é múltipla. Queremos reforçar as atividades da CPLP tanto no campo cultural, como na sua vertente econômica, empresarial. Devemos aliar o passado que compartilhamos, nossa herança comum, aos interesses concretos que nos movem, em benefício do desenvolvimento de nossos países. Nosso plano de trabalho, circulado ontem, reflete este compromisso.

Como disse o escritor moçambicano Mia Couto, "o mar foi ontem o que o idioma pode ser hoje". É essa lição de aproximação e trabalho conjunto entre nossos países que deve inspirar a CPLP.

Muito obrigado.

Pronunciamento do Secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, na Sessão solene de abertura da XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP

Brasília, 31 de outubro de 2016.

Senhor presidente Temer, presidente da CPLP.

Senhores chefes de estado e de governo, senhoras e senhores ministros, excelências, minhas senhoras e meus senhores,

Foi com grande emoção que recebi o convite do senhor presidente Temer, que muito agradeço por estar aqui hoje presente.

Não posso esquecer que há 20 anos participei da cimeira fundadora da CPLP, e não posso calcular com que alegria verifico que 20 anos depois a CPLP está forte. É uma plataforma de cooperação essencial entre todos os países de língua portuguesa e, ao mesmo tempo, é capaz de alargar sua influência internacional, como vimos, com os novos países observadores, e deter uma presença cada vez mais ativa em relação às questões globais.

A nova visão estratégica é, aliás, a prova da capacidade da CPLP para aumentar a sua influência nas relações da comunidade internacional no futuro próximo. E não posso deixar de agradecer aos governos, e, eu diria mesmo, aos povos da CPLP a enorme solidariedade que senti na minha candidatura a secretário-geral das Nações Unidas. Aliás, todos os países da CPLP participaram deste momento inesquecível para mim, em que a Assembleia Geral decidiu, por aclamação, a minha eleição.

Mas permitam uma palavra especial de agradecimento ao país-membro da CPLP que no Conselho de Segurança das Nações Unidas pôde ser um pilar essencial da minha candidatura. E peço ao senhor vice-presidente de Angola que transmita ao presidente José Eduardo dos Santos o meu profundo reconhecimento pela solidariedade que Angola sempre testemunhou e que foi, diria, decisiva, em relação à minha eleição.

É também para mim profundamente gratificante verificar que o ponto central da agenda desta cimeira é simultaneamente um ponto que une os países da CPLP e uma questão decisiva na agenda das Nações Unidas. Trata-se da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento

Sustentável. E penso que a CPLP está particularmente bem apetrechada para desempenhar um papel decisivo no êxito daquilo que foi aprovado pela cimeira de chefes de estado e de governo em relação a esses objetivos. Há países em todos os cantos do mundo, com níveis diferentes de desenvolvimento, com estratégias de desenvolvimento diversas, mas que podem estabelecer uma plataforma de troca de experiências de boas práticas, de entreajuda, e simultaneamente uma plataforma de afirmação no quadro internacional desses mesmos objetivos da Agenda. E permitam que sublinhe um deles: por ventura, o que vai apresentar maiores dificuldades de concretização, porque é mais difícil de apropriar por estados membros ou por um conjunto de estados membros, mas que é um objetivo que nos une particularmente: trata-se dos objetivos relativos aos oceanos. Todos nós somos países com vocação marítima, todos nós estamos unidos pelo mar, e todos nós temos um interesse vital em que o objetivo dos oceanos conduza ao mesmo tipo de viés que desejamos para todos os outros objetivos da agenda 2030.

Se é verdade que a Agenda 2030, por um lado, e o Acordo de Paris, em relação às alterações climáticas, representaram duas grandes vitórias do multilateralismo no último ano, não podemos deixar de reconhecer que, em matéria de paz e segurança, temos muitas razões para sentir uma profunda preocupação, e, diria mais, uma profunda frustação. Estamos a assistir, nos últimos anos, a multiplicação de novos conflitos, os velhos conflitos persistem – tivemos apenas uma única boa notícia, nos últimos meses, e foi em relação à Colômbia, e mesmo essa com as complexidades que são conhecidas. E é verdade que, se muitos desses conflitos têm apenas um caráter local ou regional, embora com consequências trágicas para a vida das pessoas e para a estabilidade das regiões — a República Democrática do Congo é um bom exemplo desses conflitos de impacto mais localizado, embora com um âmbito regional indiscutível – é também verdade que um grupo cada vez mais significativo de guerras começam a estar interligadas. Se olharmos para a Nigéria, para o Mali, para a Líbia, depois para a questão Israel-Palestina, para a Síria, para o Iêmen, para a Somália, para o Iraque, para o Afeganistão, verificamos que todos estes conflitos aumentam em complexidade e estão cada vez mais interligados, e todos eles estão também ligados a uma ameaça global de terrorismo que os faz sentir em relação a toda a humanidade.

Há de se reconhecer que, neste quadro, a comunidade internacional perdeu grande parte de suas capacidades em matéria de prevenção de conflitos e de resolução de conflitos, e uma das razões para isso, a meu juízo, tem a ver com o fato das relações de poder serem cada vez menos claras, e, portanto, ser cada vez mais difícil criar uma ordem internacional organizada. Uma segunda razão tem a ver com a dificuldade crescente dos principais atores na cena internacional de se compreenderem mutuamente. As percepções são, por vezes, ainda mais distintas do que as realidades.

A minha primeira mulher, há muito falecida, era psicanalista e ela me ensinou uma coisa que me marcou para toda a vida: quando há duas pessoas juntas, não há só duas a sair: o que cada uma é, o que cada uma pensa que é e o que cada uma pensa que a outra é. E o problema das relações humanas é muito o problema da disfunção entre essas seis pessoas. O mesmo é verdade para os países e o mesmo é verdade para os grupos de países. Neste momento, para mim é particularmente evidente que as percepções das grandes potências de umas em relação às outras e as percepções de grupos de países uns em relação aos outros são apreciações profundamente disfuncionais.

E é aí que eu penso que a CPLP pode ter um papel decisivo. A CPLP compreende países de todos os continentes e que fazem parte de todos os grupos regionais. A CPLP tem, também, países de todos os grupos ligados por razões de natureza política ou estratégica. Há um membro da OTAN, há vários membros do Movimento dos Não Alinhados. A CPLP pode ser um traço de união fundamental da comunidade internacional.

Porque, felizmente, nas nossas relações, não há seis, há só dois. Nós não só nos compreendemos como nos entendemos. E penso que é muito importante que possamos ser uma ponte para que os outros sejam também capazes de se compreender e de se entender. É como se "CPLP" pudesse também significar "Comunidade das Pontes de Língua Portuguesa". E a língua portuguesa é, aliás, ela própria, pelo seu caráter multicultural e pelo seu caráter universal, com componentes provindos de todas as partes do mundo, um traço de união fundamental para esse feito. E não apenas em relação às questões da paz e da segurança: na capacidade de juntar a agenda dos direitos humanos com a agenda da soberania nacional – que têm estado tantas vezes em confronto uma com a outra, quando poderiam ser complementares –; na capacidade de

encontrar entendimentos para a reforma das Nações Unidas, que ainda hoje tem profundas ineficácias, que deveriam poder ser suplantadas, e por muitas vezes não o são, precisamente, à custa das diferentes percepções que cada grupo tem em relação às intenções de outros grupos em relação a medidas que, em condições normais, poderiam ser aceitas e apoiadas por todos os Estados-Membros. Há aqui um enorme papel, de ser um traço de união na vida internacional, que a CPLP pode desempenhar.

Eu gostaria de dizer que, a esse respeito, que a CPLP pode inteiramente contar com o futuro Secretário-Geral das Nações Unidas, mas também quero dizer que as Nações Unidas contam com a CPLP para que esse papel possa ser exercido com grande empenhamento e com grande eficácia.

Muito obrigado.

Homenagem ao último representante da tradição diplomática brasileira no Prata, João Hermes Pereira de Araújo

Rubens Ricupero*

Com a morte do embaixador João Hermes Pereira de Araújo desaparece o último representante de uma tradição viva da diplomacia brasileira no rio da Prata, que remontava em linha direta aos grandes diplomatas e estadistas da monarquia. Não que ele fosse anacrônico em qualquer sentido da palavra. A ele e a seu antecessor na chefia do Departamento das Américas do Itamaraty, embaixador Expedito de Freitas Rezende, se deve a formulação e paciente montagem do arcabouço político-jurídico que possibilitaria a construção e operação da usina bilateral de Itaipu com o Paraguai. Coube-lhe também posteriormente o mérito principal de ser o artífice da solução definitiva do prolongado e complexo contencioso que opôs o Brasil à Argentina na questão dos aproveitamentos hidrelétricos dos rios internacionais de curso sucessivo na bacia do Prata. Nada mais moderno que a criação de um mecanismo que já funciona há mais de três décadas e constitui peça insubstituível da matriz energética limpa e renovável do Brasil.

Uma das qualidades que justamente honrava João é que, embora imerso até a raiz dos cabelos na tradição histórico-cultural da diplomacia brasileira na região, ele jamais partilhou o fundo de desconfiança ou mesmo de animosidade em relação à Argentina que sempre caracterizou os adeptos do Partido Conservador no Império. João Hermes era a encarnação mesma do equilíbrio, do sentido da medida e da proporção, da moderação, do predomínio da razão jurídica sobre as paixões políticas e os ressentimentos históricos.

* Diplomata aposentado. Foi Secretário-geral da UNCTAD entre 1995 e 2004 e Subsecretário-geral da ONU no mesmo período; embaixador do Brasil em Genebra, Washington e Roma; Ministro da Fazenda em 1994.

Havia nele, além do lado platino, muito do diplomata treinado na cúria romana, a outra de suas especialidades. Ele havia servido longos anos no Vaticano, conhecia como ninguém os meandros da antiga diplomacia da Igreja e adquiriu até certo ar cardinalício na maneira de ser e de falar. Penso que jamais partilhou o fundo de desconfiança antiargentina de muitos dos diplomatas brasileiros do passado justamente porque a experiência da diplomacia eclesiástica ensinou-lhe as virtudes da paciência, da benignidade, do realismo de longo prazo. Imprimiu-lhe, acima de tudo, qualidade na qual creio que ninguém o igualou: a extraordinária prudência, não no mau sentido da vacilação, da insegurança, mas como atributo que lhe permitia analisar e antecipar todas as possíveis implicações negativas de cada palavra, de cada gesto.

Não resisto narrar aqui pequena anedota da qual sou hoje o único dos protagonistas vivos e que ilustra o que quero dizer. Estávamos em 1978, último ano do governo do presidente general Ernesto Geisel, e João Hermes, então chefe do Departamento das Américas, era o principal, na verdade, quase único assessor com conhecimento jurídico e vivência pessoal do problema que auxiliava o ministro Azeredo da Silveira na negociação para tentar compatibilizar as condições de operacionalidade da usina de Itaipu, já em avançado estágio de construção, e o projeto da usina de Corpus Christi, na divisa paraguaio-argentina, quilômetros abaixo. O essencial das tratativas se desenrolou no Itamaraty de Brasília e o negociador argentino foi o embaixador Oscar Camilión, falecido também neste ano, no mês de fevereiro, um dos mais brilhantes analistas de política externa, antigo redator-chefe de *El Clarín* e futuro ministro das Relações Exteriores e da Defesa da Argentina.

Camilión era meu velho amigo, dos tempos em que servi como secretário na embaixada em Buenos Aires e havíamos conservado estreita ligação ao longo dos anos. Sentia-se às vezes um tanto desamparado por ter de lidar com Silveira, que não era propriamente um adepto da difícil arte do diálogo e tendia em certas ocasiões a monopolizar a conversa com suas opiniões categóricas. Em mais de uma ocasião, após renovada frustração com o chanceler, Camilión me procurava para se queixar: "Que debo hacer, Rubens, mi gobierno me encarga de presentar una nueva propuesta y tengo en Itamaraty dos interlocutores, uno, Silveira, quien

solo habla y no escucha, el outro, João Hermes, quien solo escucha y no habla. Que debo reportar a mi gobierno?!"

Pondo de lado o humor da situação, a verdade é que, devido à questão das duas turbinas adicionais suscitada na última hora pelo Brasil e o Paraguai, a negociação não conseguiu chegar a bom termo no governo Geisel, que terminou em março de 1979. João Hermes permaneceu como assessor do ministro Saraiva Guerreiro e, em cerca de seis meses, o impasse que durara anos seria resolvido em outubro com a assinatura do Acordo de Compatibilização entre Itaipu e Corpus, solução definitiva que já desafiou o teste de mais de 35 anos de duração. Aliás, uma nota curiosa de pé de página é que Corpus jamais sairia do papel... É claro que o ministro deu a orientação geral, mas a negociação passo a passo foi conduzida pela mão firme de João, como posso atestar pois trabalhei a seu lado e uma ou outra vez o substituí nessa época.

Modelo de modéstia, de autoapagamento (outra qualidade religiosa), nunca lhe deram o merecido realce na remoção do último grande obstáculo que entorpecia a cooperação com a Argentina. Esse relacionamento começaria a florescer em duas áreas fundamentais, a da integração que levaria no devido tempo ao Mercosul e a da construção da confiança em matéria nuclear, a partir de Sarney-Alfonsín, justamente quando João Hermes era o embaixador do Brasil em Buenos Aires. Vale, assim, a pena realçar seu papel crucial num dos exemplos mais indiscutíveis, na história diplomática das Américas, da solução de um grave conflito exclusivamente por meio da negociação e do espírito de compromisso. Em comparação com o abuso propagandístico recente de falsos "êxitos" diplomáticos que não passam de operações de *public relations* destinadas a uma vida fugaz, penso que essas realizações palpáveis e duráveis constituem o que de mais próximo existe na diplomacia brasileira contemporânea das grandes contribuições de Rio Branco no começo do século 20.

Em registro diferente, vale assinalar que, sendo um dos maiores eruditos que passaram pelo Itamaraty, conhecendo como ninguém a história diplomática do Brasil nos menores detalhes, era personalidade de modéstia a toda prova. João Hermes era um *gentleman* e, fora da carreira, um colecionador exímio desde os 14 anos de idade, como seu tio, o embaixador Fonseca Hermes. Pertencia ao grupo seleto, de três ou quatro pessoas, que eram os maiores conhecedores, em nível de perícia judiciária,

da arte brasileira do passado, sobretudo de esculturas, pinturas, mobiliário e prataria da colônia e do século 19. Na segunda metade dos anos 60, organizou quase sozinho no Museu de Arte Decorativa de Buenos Aires (Palácio Errázuriz), uma exposição notável que ficou durante semanas a fio em primeiro lugar entre as mais visitadas na capital argentina: *El Arte Luso-Brasileño en el Río de la Plata,* com móveis, esculturas, pratas e quadros quase todos de velhos conventos e residências argentinas. Uma só peça proveio do Brasil, do Itamaraty, a "Divina Pastora". JH mostrou assim como era intenso, já na colônia mais remota, o relacionamento cultural entre o Brasil e o Vice-Reinado. Boa parte das imagens religiosas argentinas, inclusive as duas mais célebres, o Cristo da Catedral de Buenos Aires e a Virgen de Luján, padroeira da Argentina, haviam sido realizadas por artesãos portugueses ou brasileiros, alguns até de origem cristã-nova.

Maria Amélia, companheira de João Hermes, falecida anos antes do marido, deixou a todos que a conhecemos a recordação de uma pessoa que aliava a doçura, a fidalguia de gosto, a generosidade de espírito à fortaleza de caráter, a uma personalidade harmoniosa, transbordando de energia e inteligência. Formavam juntos um casal que encarnava o melhor do Brasil nos seus valores autênticos de retidão, cultura, equilíbrio, graça, espírito e beleza. Fique aqui, neste breve artigo, o preito de comovida amizade e irremediável saudade dos muitos que devem a Maria Amélia e a João Hermes um tributo de gratidão pelo privilégio de havê-los conhecido e admirado.

Brasil e China: 40 anos de Relações Diplomáticas – Análises e Documentos

Sérgio Eduardo Moreira Lima (Organizador)

O livro *Brasil e China: 40 Anos de Relações Diplomáticas – Análises e Documentos* reúne trabalhos de diplomatas e acadêmicos sobre diferentes aspectos do relacionamento bilateral – político, econômico-comercial, científico e tecnológico – a partir de seu restabelecimento em 1974. Ao final da série de ensaios, são apresentados documentos de referência sobre a evolução dos contatos oficiais bilaterais nas últimas quatro décadas.

Partindo de uma posição modesta no intercâmbio comercial do Brasil nos anos 1970 e no conjunto do seu relacionamento internacional, a China representa hoje nosso principal parceiro comercial e fonte cada vez maior de investimentos diretos. Essa evolução reflete a ascensão da China e a aproximação com o Brasil tanto no campo bilateral político e econômico, como no âmbito do G20 e no BRICS – que teve na Cúpula de Fortaleza, em 2014, forte impulso institucional com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas. Nos contextos bilateral, plurilateral e multilateral o diálogo entre os dois países pode contribuir para superar desafios de natureza global, como mudança do clima, padrões de desenvolvimento sustentável e uma ordem internacional mais inclusiva e justa.

A despeito do enorme potencial da aproximação entre o Brasil e a China, persiste grande déficit de conhecimento mútuo. Para preencher essa lacuna, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e os Institutos Chineses para as Relações Internacionais Contemporâneas (CICIR) acordaram iniciar ciclo de estudos tendo como referência o ano de 2014, em que se comemorou o 40º aniversário das relações diplomáticas Brasília-Pequim. O presente livro é um primeiro resultado do Memorando de Entendimento para Cooperação e Parceria entre as duas instituições.

O livro é aberto por capítulo do embaixador José Alfredo Graça Lima sobre as *Perspectivas das relações sino-brasileiras após a visita do presidente Xi Jinping*, que cobre o universo do relacionamento bilateral numa síntese que supera preconceitos e mostra o alcance da cooperação muito além do comércio de produtos de base. Segue-se capítulo de autoria do embaixador Francisco Mauro Brasil de Holanda intitulado *40 anos das relações Brasil--China: de onde viemos, onde estamos, para onde vamos*, que analisa a evolução dos dois países no período e suas convergências, identifica aspectos das relações bilaterais que lhes conferem identidade própria e eventual referência para futuras iniciativas conjuntas.

A ministra Tatiana Rosito discorre sobre a *Evolução das relações econômicas Brasil-China e perspectivas futuras.* Na sua visão, os governos têm feito a sua parte e proporcionado caminhos para o adensamento das relações. Nesse contexto, a realização do potencial do desenvolvimento das relações Brasil--China passa pela participação cada vez maior das empresas e da sociedade. O aprofundamento desse relacionamento poderia oferecer oportunidades para a participação de setores da economia brasileira nas cadeias globais de valor, beneficiando-se do movimento de rebalanceamento da economia chinesa.

Em capítulo intitulado *Brasil e China: novos desafios e dinâmicas de cooperação em Ciência e Tecnologia,* a professora Anna Jaguaribe examina a evolução das políticas de inovação nos dois países. As análises se encerram com a contribuição do ministro Mauricio Carvalho Lyrio e do conselheiro Kassius Diniz da Silva Pontes sobre A *estratégia de inserção internacional do Brasil*, que apresenta uma visão de conjunto sobre o relacionamento externo de nosso país.

(texto extraído do prefácio do livro, com adaptações)

Varnhagen (1816-1878) - Diplomacia e Pensamento Estratégico

Sérgio Eduardo Moreira Lima (Organizador)

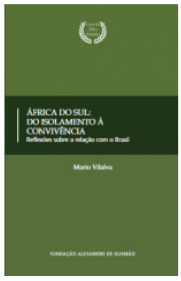
Esta publicação reúne textos que oferecem uma perspectiva inédita acerca da trajetória de Varnhagen e de suas ideias, apresentados por um grupo de intelectuais durante Seminário realizado em abril de 2016 no Instituto Rio Branco e acompanhado de exposição, organizado em parceria com o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), a Universidade de Brasília, o Instituto Martius-Staden e a Fundação Visconde de Porto Seguro.

A diversidade das visões apresentadas indica a abrangência do evento que resultou neste livro. Reflete o alcance da contribuição do homenageado, que, muito além do historiador, destacou-se no processo que levaria a um Brasil territorialmente coeso e integrado. Sua obra e atuação pública influíram também no conceito da nacionalidade e na formação da identidade brasileira. A visão estratégica de Varnhagen combina dois importantes campos do conhecimento, a História e a Geografia, amadurecidos pela experiência diplomática. Em seu conjunto, compõem a moldura existencial, física e empírica da formação e do desenvolvimento da nacionalidade. O engajamento no projeto de transferência da capital para o interior, que sintetiza sua preocupação geopolítica, foi muito além dos mapas analisados no conforto dos gabinetes e bibliotecas: aventurou-se em longa e penosa expedição ao Planalto Central para identificar o local onde deveria erigir-se, futuramente, a nova capital.

A combinação de uma visão estratégica interna, envolvendo o binômio integridade-integração do país, e externa, na relação equilibrada com os vizinhos sul-americanos, inclusive na definição das fronteiras, faz dele um dos formuladores do pensamento diplomático e estratégico durante o Império. Descobrir e explorar todas essas dimensões de Varnhagen, resumidas nos textos desta publicação, é uma merecida homenagem ao

seu bicentenário e um convite às novas gerações para que aprofundem a pesquisa sobre os formadores da nacionalidade.

(texto extraído da apresentação do livro)



África do Sul: do isolamento à convivência – Reflexões sobre a relação com o Brasil

Mario Vilalva

O texto mostra como evoluem as relações internacionais da África do Sul do momento em que se institucionalizam as leis do *apartheid* (1948) até o começo do desmonte do regime segregacionista e a volta a uma convivência diplomática normal (1992). A narrativa termina, portanto, pouco antes, da aceitação do governo da maioria e da eleição de Mandela como presidente da República (1994).

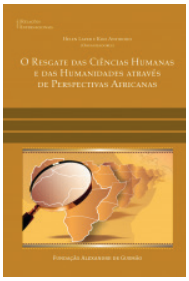
Vale chamar atenção do leitor para dois aspectos sobre a evolução do regime e sua ação internacional. O primeiro são as variadas formas de apoio ocidental e mesmo africano que o regime buscou ao longo do período analisado. O texto mostra claramente que a RAS tinha um componente que a estigmatizava, contribuía para o seu isolamento, que era a segregação racial, e outro, o potencial econômico, constituído por riquezas naturais, desenvolvimento tecnológico (inclusive na área nuclear), e vantagens estratégicas, que eram fator de atração. A maneira como os sucessivos governos souberam manipular esses fatores de atração é um dos fatores que explica a persistência do regime. O segundo aspecto é o da importância crescente das Nações Unidas. Em poucas questões de alcance global a ação da ONU terá sido tão decisiva e tão efetiva. De fato, o *apartheid* não era simplesmente um problema interno (como a RAS preconizava), ele afetava o sistema regional sulafricano e, ao violar direitos humanos universalmente protegidos, tornarase um problema global. O texto mostra como o processo de chegar a sanções que realmente constrangessem o regime e tivessem impacto não foi fácil e nem imediato. Mas, sem a influência da ONU, a dissolução do regime segregacionista teria sido mais difícil. A ONU ofereceu seus melhores instrumentos de atuação, a legitimidade para um curso de ação, ao condenar o regime, e as sanções que davam efetividade à vontade da comunidade internacional.

A legitimidade internacional modela e coíbe as ações de poder. É um exemplo único da eficácia do multilateralismo.

Além de um panorama das questões internas da África do Sul, uma das contribuições mais relevantes do livro, é que, Mario Vilalva, por ter servido na África do Sul entre 1982 e 1985, mostra não só seu interesse pelos assuntos sulafricanos, mas, em última instância, a sensibilidade que o autor desenvolveu para entender a dinâmica social e psicológica da classe dominante daquele país e o sentido da transformação que ocorria na República da África do Sul nesses anos pós-apartheid. Vilalva também traz um exame da evolução das posições brasileiras em relação ao regime sulafricano e as conclusões que colecionam sugestões para a aproximação entre o Brasil e a RAS.

Apesar de circunscrita no tempo, a tese de Mario Vilalva traz lições permanentes sobre a política externa brasileira. Em primeiro lugar, para a reflexão sobre a identidade internacional do país, uma identidade que ganha novos contornos, sendo a relação com os africanos um fator essencial nesse processo. De fato, o modo como nos relacionamos com o regime segregacionista e com a política colonialista de Portugal foi decisivo para definirmos o componente africano da identidade internacional brasileira.

(texto extraído da apresentação do livro, com adaptações)



O Resgate das Ciências Humanas e das Humanidades Através de Perspectivas Africanas - Coleção

Helen Lauer e Kofi Anyidoho (organizadores)

A FUNAG apresenta este ambicioso projeto de tradução para o português, em quatro volumes, de *Reclaiming the Human Sciences and Humanities Through African Perspectives*. Publicada em 2012, a obra original reúne mais de oitenta textos, inéditos em nossa língua, alguns verdadeiros clássicos contemporâneos escritos nos anos setenta por ideólogos da descolonização e da emancipação intelectual da África. Em seu conjunto, os autores apresentam interpretação dos desafios e das questões com que se deparam os povos africanos de uma perspectiva própria, ainda pouco conhecida, que busca conjugar autonomia cultural com cidadania e desenvolvimento. Trata-se de um exercício essencialmente crítico de aspectos etnocêntricos e padrões conservadores do pensamento ocidental e de sua influência tanto sobre a realidade africana, quanto sobre a percepção dessa realidade.

O *Resgate das Ciências Humanas e das Humanidades através de Perspectivas Africanas* é uma compilação de estudos, inspirada inicialmente por um simpósio na Universidade de Gana, em 2003, no esforço de refletir sobre a questão do ponto de vista científico com vistas a restabelecer, no plano mais alto do conhecimento, a perspectiva ausente, resultante de longo período de domínio e exploração externa, amparados em teorias que não poderiam subsistir ao escrutínio da História. O propósito original da obra foi o de promover e estimular o conhecimento da África a partir de uma visão autóctone, restauradora e enriquecedora das ciências humanas. Os autores dos artigos são ou foram também personalidades destacadas da intelectualidade, da política e da sociedade de regiões africanas, atualmente anglófonas, integradas por grupos étnicos, como os iorubás, que tanto influíram na formação do povo brasileiro.

(texto extraído da apresentação do livro, com adaptações)

Pensamiento Diplomático Brasileño - Formuladores y Agentes de la Política Exterior (1750-1964)

José Vicente de Sá Pimentel (Organizador)

La obra «Pensamiento Diplomático Brasileño – Formuladores y Agentes de la Política Exterior (1750-1964)», compuesta de três volúmenes, constituye el resultado de ese proyecto pionero de la FUNAG con el objetivo de exponer y debatir la evolución de um pensamiento brasileño sobre las relaciones internacionales y su política exterior. Explora la identificación y el análisis de las ideas y los conceptos subyacentes en la práctica de la diplomacia brasileña desde sus inicios – incluso precediendo la independência en 1822 – hasta el año de 1964, destacando, al mismo tiempo, los personajes que se distinguieron en esta elaboración conceptual y en la discusión de los valores que orientaron la acción diplomática brasileña durante el periodo.

Dada la importancia regional de Brasil y su proyección global, ese esfuerzo inédito en la historiografía diplomática nacional se reviste de interés también para la comunidad de investigadores y estudiosos del asunto en otros países, fundamentalmente, em las Américas y en Europa. La traducción al español y al inglês (esta última aún en fase de conclusión), constituye un passo necesario para tornar la obra accesible a nuestros vecinos y al público extranjero. Además, la centralidad de la diplomacia en las cuestiones de Estado y la importancia especial que ha adquirido em Brasil como consecuencia de la dimensión de su espacio, del número de países de su entorno geográfico, así como de la diversidad de los elementos formadores de la nacionalidad, tornan la narrativa aún más atractiva más allá de las fronteras nacionales.

La presente publicación tiene la pretensión de servir de estímulo para la investigación, la profundización de los temas tratados en esos tres volúmenes y su eventual continuidad por otros investigadores a partir, también, de la percepción externa y de perspectivas distintas bien fundamentadas. La actual versión en español pretende ser una

valiosa contribución al interés sobre el tema y la creciente demanda de publicaciones en esa lengua en la página web de la FUNAG.

(Texto extraído da apresentação do livro)

O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)

Gustavo Gerlach da Silva Ziemath

O livro busca analisar a participação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sendo o Brasil um dos países com maior número de participações como membro não permanente – atrás apenas do Japão –, tornou-se um dos objetivos centrais da política externa brasileira nos últimos anos a consolidação do país como membro do Conselho. O Brasil em seus esforços diplomáticos em conjunto com outros países busca sua reforma e seu aprimoramento. O trabalho, ao propor a compreensão de longo prazo da participação brasileira nos 10 mandatos aos quais foi eleito no órgão de paz e segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), buscando encontrar continuidades ou descontinuidades de posicionamentos, tenta trazer novos argumentos para a análise do assunto, que se torna cada vez mais relevante à medida que o Brasil tem sua política externa e sua pretensão de reformar o Conselho reconhecidas internacionalmente.

(Texto extraído da introdução do livro, com adaptações)

O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (2ª edição)

Antonio de Aguiar Patriota

O livro do ex-chanceler do Brasil trata das modificações na atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas desde sua criação, após a II Guerra Mundial, até os anos 1990. Patriota aponta a Guerra do Golfo como um divisor de águas na performance do Conselho: antes, imobilizado pelas disputas entre as superpotências durante a Guerra Fria, o órgão passou por um momento de revitalização e, principalmente, de modificação na interpretação das diretrizes que autorizam medidas coercitivas sob o Capítulo VII da Carta, abrindo novas perspectivas para a instrumentação da segurança coletiva.

Em janeiro de 1992, os chefes de estado e governo dos países-membros do Conselho de Segurança chegaram a reafirmar seu compromisso com o sistema de segurança coletiva da Carta para lidar com ameaças à paz e reverter atos de agressão. Mas as circunstâncias claras de agressão contra a integridade territorial de um estado membro, que caracterizaram o episódio do Golfo, não voltariam a reproduzir-se, e surgiriam, em contrapartida, desafios novos na Somália, na ex-Iugoslávia, em Ruanda, no Haiti, cujo tratamento sob o Capítulo VII pode ser analisado como a expressão de um processo não sistemático de articulação de um novo paradigma de segurança coletiva por decisões *ad hoc* do Conselho de Segurança.

Essas experiências, aliadas a outras na aplicação de sanções, apontam no sentido de uma reformulação dos objetivos da segurança coletiva, que passam a se definir não somente em função do combate a atos de agressão internacionais e da redução dos níveis de violência interestatal, mas também na atenção dispensada a manifestações de instabilidade no interior dos estados, sejam elas o produto de conflitos armados ou não. Com esses casos posteriores à Guerra do Golfo, a partir da qual, sob influência de Boutros-Ghali e de sua "Agenda para a Paz", o Conselho

de Segurança operou saltos quantitativos e qualitativos na autorização da coerção.

O livro analisa os casos acima mencionados, identifica outros atores e termina mostrando o posicionamento e a atuação do Brasil nesse contexto.

(Texto extraído da introdução do livro, com adaptações)

Política Externa Brasileira – Discursos, artigos e entrevistas – Volume II

Antonio de Aguiar Patriota

Esta coletânea se soma ao primeiro volume relativo ao período de 2011 a 2012 e lança um olhar particular sobre as transformações em curso no sistema internacional ao delinear uma narrativa sobre a maneira como o Brasil se percebe no mundo contemporâneo após mais de uma década de mudanças societárias. Este compêndio compreende um curto intervalo de tempo, entre janeiro e agosto de 2013, mas revela intensa atividade diplomática em decorrência do fato de o Brasil ter passado a situar-se no centro dos mais importantes debates internacionais. Os vinte e três textos que compõem este volume foram distribuídos em duas seções. A primeira parte do livro trata da visão brasileira das relações internacionais, baseada no multilateralismo e no direito internacional, englobando temas como governança global, reforma das organizações multilaterais, cooperação e desenvolvimento. A segunda parte deste livro detém-se mais especificamente sobre cada um dos eixos do sistema de governança global: paz sustentável, desenvolvimento sustentável e direitos humanos.

(Texto extraído da apresentação do livro, com adaptações)

Teoria das Relações Internacionais (2ª edição)

Thales Castro

É com satisfação que a FUNAG lança a segunda edição, revista e atualizada, de Teoria das Relações Internacionais, do doutor Thales Castro, professor adjunto da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e da Fundação Damas (FADIC), em Recife. Trata-se de um dos livros mais procurados do catálogo da Fundação dentro de seu universo temático. O propósito de sua reedição, a pedido da comunidade acadêmica, é responder ao interesse na obra, a única publicação da FUNAG que fornece um quadro amplo das teorias de Relações Internacionais. O presente trabalho tem-se mostrado de grande utilidade para alunos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais, bem como para aqueles que buscam ingressar na carreira diplomática, por meio do exame do Instituto Rio Branco (IRBr). Num mundo que se globaliza e se torna cada vez mais interdependente, o estudo e o conhecimento das teorias de Relações Internacionais fazem parte da busca por formulações autônomas para as pesquisas sobre as relações internacionais do Brasil. A reedição é mais um passo da Fundação no sentido de fortalecimento do diálogo no meio acadêmico e entre academia e diplomacia.

(Texto extraído da apresentação do livro, com adaptações)

Esta publicação foi elaborada com as fontes Garamond,
Georgia, Myriad Pro e Trajan Pro, versões open type.