



CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO VII • NÚMERO 10 • 2021



N. 10

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

NESTE NÚMERO:

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO:
CINQUENTA ANOS

DISCURSO DE POSSE DO MINISTRO DE
ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MENSAGEM DO MINISTRO DE ESTADO
DAS RELAÇÕES EXTERIORES AO
ITAMARATY

DISCURSO DE POSSE DO
SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES
EXTERIORES

O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE
MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS: ENGAJAMENTO CONTÍNUO,
NOVO PERFIL

COVID-19 E AGRICULTURA: O IMPACTO
DA PANDEMIA NOS SISTEMAS AGRÍCOLAS
BRASILEIRO E INTERNACIONAL EM 2020

IMPASSES JURÍDICOS DO *BREXIT*:
ARTIGO 50, FRONTEIRA DA IRLANDA, A
CIDADANIA EUROPEIA E O FUTURO DA
INTEGRAÇÃO

A AGENDA AMBIENTAL DA OCDE E O
BRASIL

O NOVO PAPEL DA GESTÃO NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

MISSÃO TÉCNICA AERONÁUTICA
BRASILEIRA NA BOLÍVIA: DIPLOMACIA
DA DEFESA A SERVIÇO DO INTERESSE
BRASILEIRO

A GEOPOLÍTICA DOS MINERAIS
ESTRATÉGICOS E SEUS IMPACTOS
NOS SETORES DE DEFESA, ENERGIA E
TECNOLOGIA

BERTHA LUTZ E A POSIÇÃO BRASILEIRA
SOBRE OS DIREITOS DAS MULHERES NA
CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO

TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS NA
DIPLOMACIA DE DEFESA: PARADOXO
OU PRAGMATISMO CIRCUNSTANCIAL?
O CASO DO PROJETO DE PROPULSÃO
HIPERSÔNICA

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO VII • NÚMERO 10 • 2021



NESTE NÚMERO:

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO:
CINQUENTA ANOS

DISCURSO DE POSSE DO MINISTRO DE
ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MENSAGEM DO MINISTRO DE ESTADO
DAS RELAÇÕES EXTERIORES AO
ITAMARATY

DISCURSO DE POSSE DO
SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES
EXTERIORES

O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE
MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS: ENGAJAMENTO CONTÍNUO,
NOVO PERFIL

COVID-19 E AGRICULTURA: O IMPACTO
DA PANDEMIA NOS SISTEMAS AGRÍCOLAS
BRASILEIRO E INTERNACIONAL EM 2020

IMPASSES JURÍDICOS DO *BREXIT*:
ARTIGO 50, FRONTEIRA DA IRLANDA, A
CIDADANIA EUROPEIA E O FUTURO DA
INTEGRAÇÃO

A AGENDA AMBIENTAL DA OCDE E O
BRASIL

O NOVO PAPEL DA GESTÃO NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

MISSÃO TÉCNICA AERONÁUTICA
BRASILEIRA NA BOLÍVIA: DIPLOMACIA
DA DEFESA A SERVIÇO DO INTERESSE
BRASILEIRO

A GEOPOLÍTICA DOS MINERAIS
ESTRATÉGICOS E SEUS IMPACTOS
NOS SETORES DE DEFESA, ENERGIA E
TECNOLOGIA

BERTHA LUTZ E A POSIÇÃO BRASILEIRA
SOBRE OS DIREITOS DAS MULHERES NA
CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO

TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS NA
DIPLOMACIA DE DEFESA: PARADOXO
OU PRAGMATISMO CIRCUNSTANCIAL?
O CASO DO PROJETO DE PROPULSÃO
HIPERSÔNICA

PUBLICAÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano VII · Número 10 · 2021

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado

Embaixador Carlos Alberto Franco França

Secretário-Geral

Embaixador Fernando Simas Magalhães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente

Embaixadora Márcia Loureiro

Diretor do Centro de História e Documentação
Diplomática

Embaixador Gelson Fonseca Junior

Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações
Internacionais

Ministro Almir Lima Nascimento

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

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

Expediente:

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Almir Lima Nascimento

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Propagare Comercial Ltda.

REVISÃO

Bárbara Terezinha Nascimento Cunha

Fernanda Antunes Siqueira

Kamilla Sousa Coelho

Luiz Antônio Gusmão

Os artigos que compõem este periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

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

v.7, n.10 (out. 2021). – [Brasília, DF]: FUNAG, 2015-.

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 a Lei nº 10.994, de 14/12/2004

SUMÁRIO

Fundação Alexandre de Gusmão: cinquenta anos 5

Márcia Loureiro

Discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores 9

Carlos Alberto Franco França
Brasília, 06/04/2021

Mensagem do Ministro de Estado das Relações Exteriores ao Itamaraty 11

Carlos Alberto Franco França
Palácio Itamaraty – Brasília, 06/04/2021

Discurso de posse do Secretário-Geral das Relações Exteriores 13

Fernando Simas Magalhães
Brasília, 04/06/2021

O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas: engajamento contínuo, novo perfil 17

Carlos Chagas Vianna Braga
José Joaquim Gomes da Costa Filho
Wallace Medeiros de Melo Alves

COVID-19 e agricultura: o impacto da pandemia nos sistemas agrícolas brasileiro e internacional em 2020 35

Leonardo Rocha Bento
Diego Fernandes Alfieri

Impasses jurídicos do *Brexit*: artigo 50, fronteira da Irlanda, a cidadania europeia e o futuro da integração 55

Anna Paula Ribeiro Araujo Mamede
Cauê Rodrigues Pimentel

A agenda ambiental da OCDE e o Brasil 73

Fábio Mendes Marzano
Gustavo Gerlach da Silva Ziemath

O novo papel da gestão na política externa brasileira 87

Almir Lima Nascimento

**Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia:
diplomacia da defesa a serviço do interesse brasileiro** 107

Gilson Antonio da Silva Sobral
Laís de Souza Garcia

**A geopolítica dos minerais estratégicos e seus
impactos nos setores de defesa, energia e tecnologia** 119

Igor Goulart Teixeira

**Bertha Lutz e a posição brasileira sobre os direitos das
mulheres na Conferência de São Francisco** 137

Sarah de Andrade Ribeiro Venites

**Uma análise cognitiva do emprego de tecnologias
disruptivas na diplomacia de defesa: paradoxo ou
pragmatismo circunstancial? O caso do Projeto de
Propulsão Hipersônica** 149

Ricardo Guerra Rezende
Fábio Albergaria de Queiroz

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO: CINQUENTA ANOS

Márcia Loureiro¹

A data de 26 de outubro de 1971 marcou o nascimento formal da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Os objetivos que nortearam sua criação, reunidos no documento que encaminhou a proposta à apreciação do Congresso Nacional, traduzem a visão do então Chanceler Mario Gibson Barboza para a futura entidade, que deveria realizar e promover atividades culturais e pedagógicas, estudos e pesquisas no campo das relações internacionais, assim como divulgar a política externa brasileira e contribuir para a formação de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional. Esses objetivos foram integralmente incorporados à lei que autorizou a criação da Fundação e ao Decreto que a instituiu².

A celebração de seu cinquentenário em outubro de 2021, para além de simbolizar o amadurecimento da instituição e de representar um tributo a todas as pessoas que uniram forças nessa construção coletiva, impõe a necessidade de uma reflexão sobre o seu futuro e sobre a contribuição que ela pretende oferecer à sociedade brasileira. Esse exercício é parte da missão que recebi há poucos meses do Chanceler Carlos França, ele próprio admirador do legado da FUNAG e determinado a torná-la cada vez mais conhecida e respeitada como centro de excelência na produção e disseminação de conhecimento.

Esse padrão de excelência se revela em obras como *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*:

1946-1995³, *Pensamento Diplomático Brasileiro*⁴, disponível em três idiomas, e a primorosa coleção em doze volumes *Obras do Barão do Rio Branco*⁵, ainda hoje consideradas entre as mais relevantes contribuições da FUNAG. Em sua extensa produção de mais de 880 volumes, alguns são fruto do trabalho conduzido diretamente pelos integrantes da própria equipe, ao passo que outros são de autoria de diplomatas e acadêmicos a título individual, e outros, ainda, resultantes de colaboração com unidades do Itamaraty, como a recente cartilha *Candidatura do Brasil ao Conselho Permanente das Nações Unidas (2022-2023)* e a série *Propostas Curriculares para o Ensino de Português no Exterior*. Em paralelo à distribuição das obras impressas a bibliotecas, universidades e formadores de opinião no Brasil e no exterior, é possível o acesso gratuito a todas as publicações na biblioteca digital, recurso que democratiza o acesso ao conhecimento, cumprindo importante função social e distinguindo a FUNAG no conjunto de instituições congêneres em todo o mundo⁶.

Mais recentemente, a Fundação deu início a ambicioso projeto de publicação de obras – algumas inéditas, outras esgotadas ou de difícil acesso – que compõem a coleção *Bicentenário: Brasil 200 anos – 1822-2022*. Tendo sido publicados 16 títulos desde 2018, consiste esta em uma das principais iniciativas no âmbito das celebrações nacionais da Independência, à qual

1 Embaixadora, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.

2 Exposição de Motivos n. G/76/550, de 21 de setembro de 1971; Lei n. 5.717, de 26 de outubro de 1971; e Decreto n. 69.553, de 18 de novembro de 1971.

3 CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.

4 PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)*. Brasília: FUNAG, 2013. 3 v.

5 Coleção *Obras do Barão do Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 2012. 12 v.

6 As relações dos títulos que podem ser baixados gratuitamente e adquiridos em formato impresso estão disponíveis, respectivamente, na loja virtual <<https://funag.gov.br/loja-nova/>> e na biblioteca digital <<https://funag.gov.br/biblioteca-nova/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

se pretende dar seguimento no mesmo nível de qualidade editorial e valor histórico.

Na história da FUNAG, o ano de 2021 tem outros significados especiais. Transcorreria uma década desde a criação formal da entidade até que, apenas em 1981, tivesse ela seu primeiro presidente nomeado. Vladimir do Amaral Murinho ocupou a função de 1981 a 1984, só então dando início concreto às atividades da Fundação, na forma de seminários, exposições e publicações. Dentre estas últimas, ressaltem-se as teses do Curso de Altos Estudos, que havia sido implementado pelo Instituto Rio Branco em 1979. Com essa iniciativa, a FUNAG identificou e preencheu importante lacuna na divulgação da produção intelectual dos diplomatas brasileiros, quando ainda não existiam as atuais facilidades, geradas pela tecnologia, para a impressão de livros não necessariamente dotados de apelo comercial imediato junto ao grande público. Hoje, já são 146 as teses publicadas, valiosa fonte de referência para pesquisadores, estudantes e profissionais das relações internacionais em todo o mundo.

O ano de 2021 representa, ainda, o vigésimo aniversário de criação do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD). Localizado no Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro, o CHDD se dedica ao resgate e à difusão da memória preservada no acervo da Mapoteca, Biblioteca, Arquivo e Museu Histórico e Diplomático, assim como à reedição de obras clássicas e de estudos da historiografia nacional. A contribuição única do Centro aos estudos de história e historiografia no Brasil é ilustrada por obras de relevo como a coletânea *O Conselho de Estado e a política externa do Império: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros*, publicada entre 2005 e 2009, e o periódico *Cadernos do CHDD*, prestes a completar vinte anos.

Vale registrar, por fim, que 2021 marca os 40 anos de um trabalho que, embora não concebido especificamente com esse intuito, teve influência direta na trajetória da FUNAG e no papel que ela gradualmente veio a assumir junto à sociedade brasileira. Trata-se de *Diplomacia e Academia: um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*⁷, tese escrita em 1981 por

Gelson Fonseca Junior – coincidentemente, atual diretor do CHDD – para apresentação no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Duas décadas mais tarde, o trabalho seria merecidamente transformado em edição comemorativa do quadragésimo aniversário da FUNAG.

Em uma leitura contemporânea, constata-se que a tese, redigida no início dos anos 1980, antecipa tendências na sociedade brasileira para as quais o Itamaraty teria de se preparar e apresenta propostas relativas à interação entre Itamaraty e meio acadêmico. Esta é entendida como relação de complementaridade entre as funções do diplomata e do intelectual, com ênfase no diálogo, no acolhimento da diversidade de opinião e na “noção de que o *comportamento democrático* é o melhor caminho para modelar as opções e atitudes institucionais do Itamaraty”⁸. Dessa concepção brotaria o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), segundo braço de estudos e pesquisas da Fundação, cujas atividades tiveram início em 1987⁹. A FUNAG segue fiel a essa vocação em seu relacionamento com a academia e a sociedade civil de maneira mais ampla.

A reflexão motivada pelo cinquentenário aponta para algumas prioridades, que dizem respeito à preservação da excelência da produção intelectual, à abertura para novos olhares, à relevância temática, ao fortalecimento de parcerias, à colaboração com as unidades do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e, por fim, à capacidade de evolução institucional.

O tradicional nível de qualidade das publicações e debates organizados pela FUNAG está na origem da reputação da entidade como fonte confiável de informação. A manutenção desse patamar é objetivo que se deve traduzir em incentivo à produção de pesquisa e análise com rigor metodológico, ineditismo e critérios editoriais definidos, tarefa a ser realizada por profissionais ou pesquisadores com sólidas credenciais e conhecimento nas áreas de competência institucional da Fundação. Vale lembrar que ela figura, ano após ano, na lista dos mais importantes *think tanks* ligados a governos, elaborada no âmbito do programa *Think Tanks and*

7 FONSECA JUNIOR, Gelson. *Diplomacia e Academia: um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: FUNAG, 2012.

8 FONSECA JUNIOR, *op. cit.*, p. 204, grifo do autor.

9 Dentre as publicações do IPRI, destacam-se a coleção *Clássicos do IPRI* e os *Cadernos de Política Exterior*, já em seu sétimo ano.

Civil Societies da Universidade da Pensilvânia¹⁰. Nesse sentido, e de forma a aprimorar o trabalho entregue à sociedade, constitui aspiração legítima da presidência e de toda a equipe seguir envidando esforços para que a Fundação venha a ocupar posições mais altas na mencionada lista.

Lado a lado com os padrões de excelência acadêmica e profissional que sempre balizaram a composição do conselho editorial e o planejamento de publicações e atividades da FUNAG, pretende-se abrir espaço para novos olhares e novas vozes, esforço que envolverá a busca de maior diversidade, inclusive regional, equilíbrio de gênero e pluralidade de opiniões. Com isso, espera-se enriquecer a pauta temática e estimular seu tratamento a partir de múltiplas perspectivas.

Na seleção dessa pauta, cabe ter presente a necessidade de contribuir para o debate sobre temas de real relevância para o Brasil que se pretende construir. Esse é o trabalho conduzido pelo CHDD e pelo IPRI, que se debruçam respectivamente sobre nossa história diplomática e as questões internacionais que devem hoje merecer a atenção do Brasil.

É importante que o aprofundamento dos conhecimentos sobre o passado, conduzido pelo CHDD, continue sendo desenvolvido a partir de um olhar renovado, inclusive sob a forma de uma abordagem crítica, sempre que for o caso. É igualmente importante que a reflexão promovida pelo IPRI sobre o presente e o futuro aponte para novos temas merecedores de investigação, em cenário mundial marcado por alterações definitivas nos campos geopolítico e geoeconômico, bem como pelo aumento das desigualdades entre países, por fragilidades expostas pela pandemia nas políticas de saúde e nas cadeias produtivas globais, por mudanças em padrões de consumo, com efeitos sobre produção e comércio internacional e, ainda, por desafios éticos, jurídicos e políticos na era das gigantes digitais. Essa reflexão já encontra suas linhas mestras nas prioridades para nossa ação diplomática que foram apontadas no discurso de posse e em outros pronunciamentos do Ministro Carlos França: saúde, recuperação econômica e desenvolvimento sustentável.

Para o levantamento de novos temas, é natural que se busque envolver os diplomatas da Secretaria de Estado e dos postos no exterior, bem como outros agentes públicos. Em paralelo, é

também necessário ampliar os canais de diálogo com a comunidade acadêmica, o empresariado, o terceiro setor e outros atores sociais, cada vez mais engajados, bem preparados e conscientes das interconexões entre a realidade internacional, a atuação externa do Brasil e a prosperidade e o bem-estar no plano doméstico. Como entidade vinculada a um órgão governamental, cabe à FUNAG servir de ponte entre o Estado e a sociedade – ponte de mão dupla, por certo.

A missão de contribuir para a permanente construção do pensamento diplomático brasileiro também se beneficiará do fortalecimento da rede de parcerias institucionais, nos planos nacional e internacional. Graças ao esforço de titulares anteriores, a Fundação firmou número significativo de instrumentos de cooperação com entidades congêneres brasileiras e estrangeiras, o que em si pode ser considerado um bom indicador do posicionamento da entidade em seu universo de atuação. Os desafios que agora se apresentam consistem em mapear os temas de maior interesse a serem explorados com cada um desses interlocutores, imprimir caráter concreto e duradouro a essas parcerias mediante a realização de atividades conjuntas e, ainda, expandir essa rede por meio da identificação de novos parceiros, observados os mesmos critérios de excelência que se aplicam à FUNAG. Vislumbra-se no desenvolvimento dessa cultura colaborativa a possibilidade de ganhos não apenas para a Fundação, mas também para as entidades com as quais ela possa compartilhar experiências e boas práticas e, por fim, para as comunidades acadêmicas e os formuladores de políticas que venham a participar das ações conjuntas.

Outra prioridade será o aprimoramento contínuo da presença da FUNAG no ambiente virtual e a utilização de novas tecnologias, de modo a alcançar público crescente, que agora pode ter acesso remoto a eventos em tempo real ou no acervo digital da instituição. Desde que foi criado seu sítio eletrônico em 1999, passando pelo canal no Youtube em 2011, a Fundação incorporou a seu vocabulário termos como *podcasts* e *streaming*. Hoje, tem ela como objetivo estratégico reavaliar e aperfeiçoar de forma contínua seus recursos tecnológicos, tornando o acesso aos produtos mais ágil e intuitivo, acrescentando conteúdos em idiomas além do português, fazendo-se

10 MCGANN, James G. 2020 *Global Go To Think Tank Index Report*. PennLibraries University of Pennsylvania, Filadélfia, Estados Unidos da América, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://repository.upenn.edu/think_tanks/18/>. Acesso em: 30 set. 2021.

presente em novas plataformas e facilitando o acesso por parte de usuários com deficiências.

Os recursos humanos e técnicos de que dispõe a FUNAG serão igualmente direcionados para outro objetivo prioritário, a saber, apoiar as unidades da Secretaria de Estado das Relações Exteriores em suas iniciativas. O calendário de eventos para os próximos meses já ilustra essa vertente de trabalho, estando prevista cerca de uma dezena de seminários e outras atividades em colaboração com departamentos geográficos ou temáticos. É intenção da FUNAG explorar também oportunidades de ações conjuntas com, por exemplo, o Instituto Rio Branco, possivelmente contribuindo para a atração de novos talentos para a carreira diplomática, a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares e os Escritórios de Representação do Itamaraty, estimulando uma aproximação com estados e municípios. Outras potenciais modalidades de colaboração envolveriam atividades de curta duração para profissionais da imprensa e futuros adidos militares e civis, além da retomada, quando possível, dos cursos para diplomatas africanos, caribenhos, sul-americanos e de outras regiões.

Por fim, para desenvolver com êxito as linhas de ação esboçadas acima, é fundamental manter o foco na permanente necessidade de

evolução organizacional e investir na valorização do principal ativo da Fundação: seu elemento humano. Para além dos esforços permanentes de capacitação, treinamento, racionalização de métodos de trabalho, promoção da integridade e de regras de conduta, está em andamento um abrangente processo de adequação da estrutura da Fundação à recém-sancionada Lei n. 14.204, de 16 de setembro de 2021. Esse esforço, sem gerar aumento de despesas para a administração pública federal, resultará em melhor funcionamento administrativo, voltado para o alcance dos objetivos estratégicos e resultados finalísticos da entidade.

Ao celebrarmos os 50 anos da Fundação Alexandre de Gusmão, não apenas eu, como atual presidente, mas todos os integrantes desta dedicada equipe, seguimos empenhados na consolidação de uma cultura institucional dedicada à prestação de serviços à sociedade, em sintonia com os objetivos permanentes da política externa brasileira e com a melhor tradição do Itamaraty. Devemos estar conscientes e orgulhosos do trabalho realizado e com os olhos postos no futuro, sempre lembrando os que nos antecederam na Fundação e inspirados no exemplo do homem público que a ela empresta seu nome.

DISCURSO DE POSSE DO MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Carlos Alberto Franco França¹

Brasília, 06/04/2021

Começo por agradecer ao Presidente da República a confiança em mim depositada. Vossa Excelência sabe que continuará a contar com meu empenho integral. A meu antecessor, Embaixador Ernesto Araújo, agradeço o apoio na transição. O momento é de urgências e o Presidente Bolsonaro instruiu-me a enfrentá-las. Essa é a nossa missão mais imediata.

Sublinho aqui três delas: a urgência no campo da saúde, a urgência da economia e a urgência do desenvolvimento sustentável. A primeira urgência é o combate à pandemia da COVID-19. Sabemos todos que essa é tarefa que extrapola uma visão unicamente de governo. E que, o governo, compete também ao Itamaraty, em conjunto com o Ministério da Saúde. As missões diplomáticas e os consulados do Brasil no exterior estarão cada vez mais engajados numa verdadeira diplomacia da saúde. Em diferentes partes do mundo, serão crescentes os contatos com governos e laboratórios, para mapear as vacinas disponíveis. Serão crescentes as consultas a governos e farmacêuticas, na busca de remédios necessários ao tratamento dos pacientes em estados mais grave. São aportes da frente externa que podemos e devemos trazer para o esforço interno de combate à pandemia. Aportes que não bastam em si, mas que podem ser decisivos.

Meu compromisso é com a intensificação e a maior articulação das ações em curso. Maior articulação no âmbito do Itamaraty; maior articulação com outros órgãos públicos, com o Congresso Nacional. Assim, serão maiores as chances de que nosso trabalho diplomático se traduza em resultados para a vida dos brasileiros. Meu compromisso, enfim, é engajar o Brasil em intenso esforço de cooperação internacional, sem exclusões. E abrir novos caminhos de atu-

ação diplomática, sem preferências desta ou daquela natureza.

Na Organização Mundial do Comércio, por exemplo, estamos trabalhando por uma iniciativa sobre Comércio e Saúde. E recebemos de modo positivo as declarações da nova Diretora-Geral sobre a necessidade de um consenso amplo que garanta acesso a vacinas, com mais produção e melhor distribuição. A tarefa não é simples. Ninguém ignora que existe no mundo hoje uma escassez de insumos médicos. Mas asseguro que os recursos da nossa diplomacia permanecerão mobilizados para atender às demandas das autoridades de saúde.

Uma segunda urgência é econômica. Como ensina o Presidente Bolsonaro, o brasileiro quer vacina e quer emprego. E para crescer, e gerar mais empregos, a agenda da modernização da economia é fundamental. Essa não é agenda estritamente doméstica, por mais cruciais que sejam – e são – as reformas que o Presidente da República promove aqui dentro. Não há modernização sem mais comércio e investimentos, sem maior e melhor integração às cadeias globais de valor – daí o significado da nossa pauta de negociações comerciais. Não há modernização sem a exposição do país aos mais elevados padrões de políticas públicas – por isso é importante cada vez mais nosso estreito relacionamento com a OCDE. Não há modernização sem abertura ao mundo – e por essa razão a nossa política externa tem um sentido universalista, sempre guiada pela proteção de nossos legítimos interesses.

Por fim, temos a urgência climática. É urgência em outra escala de tempo – mas é urgência. Aqui, como em outras áreas, vemos diante de nós a oportunidade de manter o Brasil na vanguarda do desenvolvimento sustentável e limpo. Temos

1 Embaixador, Ministro de Estado das Relações Exteriores.

a mostrar ao mundo uma matriz energética que é predominantemente renovável. Um setor elétrico que, três vezes mais limpo do que a média mundial, já pode ser considerado de baixo carbono. Temos a mostrar uma produção agropecuária que, além de ser capaz de alimentar o planeta, tem a marca da sustentabilidade. Quarenta anos de investimentos em ciência nos permitiram produzir mais com relativamente menos terra e com melhor uso do solo. Quem importa alimentos do Brasil, Presidente Bolsonaro, importa tecnologia.

Temos a mostrar, ainda, uma legislação ambiental – o Código Florestal – que é das mais rigorosas do mundo. Ou uma Contribuição Nacionalmente Determinada, ao amparo do Acordo de Paris, que é das mais ambiciosas dentre os países em desenvolvimento. Não se trata de negar os desafios, que obviamente persistem. O fato é que o Brasil, em matéria de desenvolvimento sustentável, está na coluna das soluções.

Senhoras e senhores, o diálogo é essencial na resposta a todas essas urgências: a sanitária, a econômica e a ambiental.

O Brasil sempre foi ator relevante no amplo espaço do diálogo multilateral. Isso não significa, como é evidente, aderir a toda e qualquer tentativa de consenso que venha a emergir, nas Nações Unidas ou em outras instâncias. Não precisa ser assim e não pode ser assim. O que nos orienta, antes de tudo, são nossos valores e interesses. Em nome desses valores e interesses, continuaremos a apostar no diálogo como método diplomático. Método que abre possibilidades de arranjos e convergências que sempre soubemos explorar em nosso favor. O consenso multilateral bem trabalhado também é expressão da soberania nacional.

Outro lugar onde o diálogo se impõe é a nossa vizinhança. Os acordos nucleares do Brasil com a Argentina, por exemplo, que já têm mais de três décadas, são símbolo do predomínio da cooperação sobre a rivalidade. O MERCOSUL, que também completa três décadas, representa uma etapa construtiva da integração com nossos vizinhos. E é preciso ir além, abrindo novas oportunidades.

Senhor Presidente, não será suficiente dialogar com outros países. Esse é o mínimo, é a alma do nosso negócio. Diante das urgências que somos chamados a enfrentar, e no encaminhamento de tantas outras questões, mantereí canais abertos também dentro do nosso país – com meus colegas de Esplanada, com os Poderes da República, com os setores produtivos, com a sociedade. São canais indispensáveis, inclusive,

na solução de pendências administrativas que legitimamente afligem os integrantes do serviço exterior brasileiro. Foi assim que aprendi, no Itamaraty, a entender o ofício do diplomata: um construtor de pontes.

Senhoras e senhores, no Itamaraty aprendi, também, que a política externa é uma política pública que, como tal, deve estar a serviço das prioridades dos brasileiros. Comprometo-me a buscar incessantemente a compreensão exata dos desafios do momento e a escutar as demandas da sociedade. Tenho em mente a obra do Barão do Rio Branco, que tão bem soube promover, nas circunstâncias de sua época, a conjugação entre a abertura para o mundo, a defesa da paz e do direito, e o fortalecimento da nossa soberania. É essa linha de continuidade que nos cabe atualizar a cada geração. E é nesse espírito que assumo as funções com que Vossa Excelência me distinguiu, Presidente Jair Bolsonaro.

Penso em colegas de diferentes gerações com quem tenho tido o privilégio de conviver – gente de alto preparo e de genuína devoção ao Brasil. Penso em antigos chefes com quem tanto aprendi e a quem tanto devo. Esse é o Itamaraty que me cabe agora, honrado, dirigir. Estejam certos de que terão o melhor de mim.

Não subestimo, Presidente, a dimensão dos desafios, mas maior é nossa vontade coletiva de acertar.

Muito obrigado.

MENSAGEM DO MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES AO ITAMARATY

Carlos Alberto Franco França¹
Palácio Itamaraty – Brasília, 06/04/2021

Senhoras e senhores Embaixadores, senhores Secretários e Chefes de Departamento, os colegas todos, decidi que um dos meus primeiros atos após a posse seria dirigir-me diretamente à Casa, neste momento sem precedentes de crise sanitária, onde é mais fundamental do que nunca que mantenhamos o espírito de coesão institucional e um canal aberto de comunicação entre nós.

A pandemia impõe desafios especiais ao Itamaraty – tanto na gestão da nossa política exterior, aqui na Secretaria de Estado, quanto em nossa rede de 218 embaixadas, delegações, consulados, vice-consulados e escritórios, no Brasil e no exterior. A pandemia afetou as vidas de todos, em todo o mundo, e nós não somos exceção. Estou muito sensível à situação dos milhares de diplomatas, oficiais de chancelaria, assistentes de chancelaria e outros servidores, todos colegas que compõem a família do Serviço Exterior Brasileiro, da qual há trinta anos orgulhosamente faço parte.

Tenho plena consciência dos imensos esforços – e frequentemente dos sacrifícios – dos colegas. São esforços e sacrifícios necessários para manter a excelência do trabalho que fazemos em nome do Brasil e, ao mesmo tempo, lidar com questões às vezes inéditas, e não menos complexas, na esfera pessoal e familiar. Para as nossas famílias com filhos em idade escolar, a pandemia impôs carga adicional de cuidados, que se agravou no exterior, como sabemos, onde não contamos com rede mais ampla de apoio.

Prezados colegas, sei que as dificuldades que o Itamaraty vive não são apenas circunstanciais e relacionadas à pandemia. Tenho bem presentes os desafios crônicos e as deficiências estruturais que também enfrentamos e que nos impactam de diferentes maneiras. Penso, por exemplo, em

temas de progressão funcional; limitações orçamentárias; gargalos de gestão administrativa; dificuldades de lotação, particularmente nos postos C e D; participação e representação das mulheres na carreira de diplomata; e na aplicação do abate-teto no exterior, que afeta muitos funcionários em postos com custo de vida elevado.

Eu e o Secretário-Geral designado, Embaixador Fernando Simas Magalhães, não pouparemos esforços para enfrentar esses e outros desafios – sempre atentos às demandas e ao sentimento da Casa, e com o objetivo maior de melhorar nosso ambiente de trabalho, racionalizar métodos e fomentar o enorme talento humano de nossa instituição.

Eu me permito aqui fazer uma observação pessoal. Os primeiros cinco anos da carreira eu vivi na administração. Aqui no Ministério, foi na administração que eu nasci, em uma época de particular escassez de recursos financeiros e orçamentários. Essa era a realidade em que nasci e que fui criado aqui na Casa. Eu estou muito ciente e muito sensível a essa questão.

Gostaria também de recordar, e me permito fazê-lo sem desconsiderar a experiência de outros colegas que, dos doze anos que passei no exterior – doze anos consecutivos –, mais da metade, seis anos e meio, foram cumpridos em postos da classe C, onde a vida frequentemente é difícil, e onde o profissionalismo dos funcionários do Serviço Exterior Brasileiro é testado dia a dia. Eu vivi pessoalmente essas experiências; essas palavras são palavras que vêm realmente do meu sentimento.

Da mesma maneira, eu gostaria de lembrar que venho da turma Ulisses Guimarães, uma turma que teve como paraninfa uma mulher, a Embaixadora Tereza Maria Machado Quintella,

1 Embaixador, Ministro de Estado das Relações Exteriores.

de modo que logo ao início da minha carreira, já antes, no Instituto Rio Branco, antes até de tomar posse como Terceiro-Secretário, era presente a questão de gênero, a questão da representação das mulheres na nossa carreira. Devo lembrar até – Otávio Brandelli, nosso Secretário-Geral, o Embaixador Brandelli é um colega de turma, há tantos outros aqui, Pedro Miguel, outros que vejo, Pedro Wollny, Sarquis, não estou enxergando direito, então vou parar de citar, senão não cito os outros – lembrar que a primeira Embaixadora da minha turma foi a Embaixadora Gisela Maria Figueiredo Padovan, foi a primeira colega de turma a ser promovida Embaixadora. Foi promovida junto com o Embaixador Haroldo, mas ela foi a primeira, porque mais antiga. De modo que essas questões não são questões vazias, não são questões que coloquei no papel apenas para que sejam interesses corporativos. São, mas são questões às quais eu estive submetido, eu estive sensível desde o início de minha carreira, desde que entrei aqui no Itamaraty, há trinta anos.

Estimados colegas, o Itamaraty sempre esteve – e continuará a estar – à altura do momento. Todos conhecemos as contribuições desta Casa para o Brasil. Nosso acervo diplomático é motivo de justificado orgulho.

A hora é oportuna para recordar que a renovação, a adaptação e a superação de desafios são marcas indelévels da diplomacia brasileira. Gostamos sempre de lembrar, e com razão: vivemos hoje em um país com o quinto maior território no mundo graças a uma linhagem diplomática que começou antes da Independência e passa por nomes como Alexandre de Gusmão, Duarte da Ponte Ribeiro e o Barão do Rio Branco. Se vivemos em paz com os nossos dez vizinhos há mais de 150 anos, também isso devemos à visão de nosso patrono.

Apenas para mencionar a área em que trabalhei diretamente, a da energia, evoco o exemplo de diplomatas visionários cujo trabalho abriu caminho para a construção da usina binacional de Itaipu, que transformou a infraestrutura brasileira e impulsionou nosso desenvolvimento econômico. Itaipu, é sempre bom repetir, foi resultado de delicada composição de interesses com dois de nossos mais importantes vizinhos estratégicos.

Novamente com o concurso da diplomacia, fomos capazes de, em plena Guerra Fria, desenvolver um programa de energia nuclear, com fins exclusivamente pacíficos, outra legítima demanda do desenvolvimento soberano.

E, claro, temos ainda uma tradição de relevantes serviços prestados à comunidade brasileira no exterior. É o ponto de contato mais direto e pessoal do Itamaraty com a população que representamos e defendemos. Quero lembrar as bem-sucedidas missões de repatriação de mais de trinta mil brasileiros retidos no exterior por ocasião da pandemia. Elas são mais um exemplo da dedicação e do profissionalismo que constituem os traços distintivos do nosso Serviço Exterior. Traços que só fazem sobressair em fases críticas como a que agora atravessamos.

Esse é o Itamaraty que sempre nos inspira: o Itamaraty que encara as dificuldades de cada momento e que as vence; que identifica oportunidades na adversidade; que reconhece seus melhores talentos e os mobiliza para promover o interesse nacional; que compreende o valor da transmissão da experiência acumulada às gerações mais modernas.

O patrimônio mais precioso do Itamaraty, não há dúvida, são as pessoas que o compõem. Quero dialogar com a Casa, na certeza de que o diálogo e o debate respeitoso são a chave para o nosso crescimento institucional. Como de outras vezes, chegaremos ao fim da atual crise mais fortes e confiantes. E o faremos com sentido de unidade, de responsabilidade e profissionalismo.

Não subestimo, é claro, os desafios que teremos pela frente. Mas sinto-me seguro para enfrentá-los, porque sei do que somos capazes de alcançar coletivamente, num quadro de confiança recíproca e trabalho colaborativo. Sei que, ao lidar, um a um, com aqueles desafios, terei o apoio de cada um de vocês.

Muito obrigado.

DISCURSO DE POSSE DO SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Fernando Simas Magalhães¹

Brasília, 04/06/2021

Com a devida licença, gostaria de iniciar estas palavras com uma breve nota, mais de cunho pessoal. Quero referir-me ao amor e à influência de pessoas muito próximas e queridas em minha vida. Dedico este momento, em especial, ao meu saudoso pai, Embaixador Fernando Paulo Simas Magalhães, que fez de sua vida no Itamaraty um exemplo de rigor profissional e ética pública. Juntamente com minha mãe Tercília, sei que velam por mim, nesta ocasião de profunda emoção e agradecimento. Todo carinho ao meu irmão mais velho, Mário, cuja carreira de engenheiro, em algum momento, tive a inocente ilusão de poder seguir. Um de seus filhos, André, nos acompanha com brilho nesta saga diplomática familiar, está aqui e hoje representa a toda a família. Meu emocionado reconhecimento também ao irmão querido, nosso colega, Embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães, profissional extraordinário, por quem peço as orações e a energia positiva de todos. Por fim, mas não por último, obrigado Matilde, companheira de vida, que me abençoou com três lindas crianças, Felipe, Julia e Antonia, que são para nós a fonte de toda felicidade.

Como dizia, o Itamaraty felizmente me resgatou, quando visivelmente a faculdade de engenharia se mostrava uma escolha desacertada. Ingressei muito jovem nos quadros do Ministério, aos 21 anos, e vivi cada um desses últimos 42 anos com toda vibração e entrega. O ofício de diplomata, de certa forma, é a minha segunda pele, e em respeito a esta instituição de Estado, nossa Casa, e aos seus valiosos integrantes, aceito, com humildade, o imenso e honroso desafio que o Ministro de Estado decidiu, não sem alguma audácia, colocar diante de mim.

Comecei com essa nota pessoal porque, ao longo desses anos de carreira, pude sempre reconhecer na atuação dos melhores diplomatas e chefes queridos da Casa os elevados valores

daqueles que nos antecedem, e que servem de inspiração para todos nós. Vejo, em cada um deles, o traço da dedicação, da retidão profissional, do amor pela Pátria e do valor ético da entrega plena ao serviço público, muitas vezes com particular sacrifício das suas famílias. Com o receio de que algum nome me escape, e desde já apresentando minhas desculpas, presto aqui sentida homenagem a esses grandes profissionais, que me chefiaram diretamente e me ajudaram, orientaram e colocaram na trilha de serviço à diplomacia brasileira: Henrique Rodrigues Valle, Luiz Filipe de Macedo Soares, Fernando Guimarães Reis, Vera Pedrosa Martins, George Álvares Maciel, Ronaldo Sardenberg, Sebastião do Rego Barros, Rubens Ricupero, Paulo Tarso Flecha de Lima, Antonino Mena Gonçalves, Roberto Jaguaribe. Resgato, ainda, os nomes dos Chanceleres Luiz Felipe Lampreia, Antonio de Aguiar Patriota e Mauro Vieira, com quem tive uma relação particularmente estreita. Para mim, especialmente, coroa essa lista o meu grande amigo e prezadíssimo chefe e Secretário-Geral, que queria muito estar aqui hoje conosco e não pôde viajar, infelizmente, cujo aconselhamento e amizade foram uma bússola privilegiada durante cerca de dez anos de profícua convivência e aprendizado: Embaixador Osmar Chohfi. Sou grato e reconhecido a todos eles.

Nossa carreira está, é claro, ordenada e regulada normativamente, obedece a uma linha hierárquica de comando e se pauta pela obediência e lealdade aos chefes, a começar, constitucionalmente, pelo Presidente da República, a quem estendo também meu profundo agradecimento. Isso não quer em absoluto dizer, por outro lado, que a verticalização da estrutura signifique um fechamento artificial dos espaços para o diálogo sincero e respeitoso, o intercâmbio de opiniões, o compartilhamento de boas práticas, a formulação

1 Embaixador, Secretário-Geral das Relações Exteriores.

de posições em atenção ao melhor interesse do país. A Secretaria-Geral saberá recolher de forma contínua o sentimento dos colegas, as sugestões que julgarem pertinentes, as inquietações que porventura existam. Minha equipe sabe disso, e está instruída nesse sentido.

À Casa de Rio Branco dirigimos, com entrega e devoção, nossas melhores energias. Creio expressar um sentimento coletivo quando digo que não escolhemos a profissão de diplomata de forma burocrática ou aleatória, mas sim por vocação inata. Oferecemos o melhor de nosso intelecto, de nossa criatividade e de nosso talento para a causa pública, pelo bem da Nação brasileira e dos brasileiros. Contribuímos para formar uma imagem do Brasil que granjeie o respeito internacional, e que permita projetar e sustentar o justo e legítimo lugar que nos cabe no mundo, sempre atuando de forma colaborativa, solidária e negociada com todos nossos sócios. Fazemos da política exterior uma ferramenta a serviço dos preceitos constitucionais e do Estado de Direito, em respeito às obrigações internacionais assumidas e aos profundos anseios de prosperidade e justiça social, à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Nossa Instituição tem alicerces sólidos na História e nos grandes nomes da construção da pátria. Sobre esses alicerces é que erigimos, geração após geração, a política exterior brasileira. Que fique claro, contudo: não o fazemos como um exercício de repetições mecânicas, alinhamentos oportunistas ou de simples defesa de posturas estáticas, e sim em obediência aos interesses nacionais em permanente evolução, à realidade de nossas demandas, à legitimidade do mandato democrático e à imperiosa necessidade de nos mostrarmos sempre sensíveis aos tempos em que vivemos. Foi graças às sólidas fundações e à capacidade de adaptação de nossa diplomacia que o Brasil pôde manter, de maneira ininterrupta e oportuna, posição privilegiada no sistema de Nações e nos principais centros de decisões multilaterais.

Ministro Carlos França,

Já o fiz em privado, mas quero de público reiterar meu penhorado reconhecimento pela confiança que em mim deposita para essa missão, e que recebo com profundo sentido de responsabilidade. Assumo abnegadamente o cargo, com consciência plena da tarefa que se impõe ao Itamaraty na atualidade. Espero honrar o nome e o exemplo de alguns dos meus grandes antecessores, que hoje celebro nas pessoas dos

queridos amigos, Embaixadores Osmar Chohfi, Marcos Galvão e Sérgio Danese.

Nossas instruções estão dadas em seu discurso inaugural e na mensagem ao Itamaraty. Com o apoio que espero da Casa, e que estou certo de receber, empenharei o melhor de mim e de minha equipe para cumprir tais instruções, dentro das competências da Secretaria-Geral. Procurarei adequar os meios para o enfrentamento das três urgências que Vossa Excelência elencou, ou de qualquer outra ação que nos for encomendada. São urgências que exigem o compromisso, a união e o engajamento pleno dos funcionários de todas as carreiras do Serviço Exterior.

Estou convencido de que o Itamaraty somente estará à altura dos imperativos da política externa se também souber enfrentar, com coragem e criatividade, suas próprias demandas como instituição. Esse será, Ministro Carlos França, meu principal objetivo à frente da Secretaria-Geral.

Caros Chefes da Casa, colegas e funcionários,

Não são poucos nem simples os desafios que enfrentamos. Muitos deles são problemas estruturais de longa data, e vão continuar a exigir nossos melhores esforços. Outros cobram necessários ajustes de rumos. Alguns estão na ordem do dia, debatidos no Congresso Nacional, levados à justiça, ventilados afoitamente na imprensa ou nas redes sociais, e vão requerer urgentes medidas de nossa parte, não só para aprimorar a convivência entre todos os integrantes do Serviço Exterior, mas sobretudo para lançar harmoniosamente as bases da própria subsistência do Itamaraty nos anos vindouros, oferecendo justa vazão a legítimas aspirações profissionais que temos. Peço a Deus que me dê forças para contribuir, no curto mandato que me toca, para um exercício significativo de valorização e crescimento institucional, que vejo como um dos chamados da minha gestão.

Pretendo, assim, concentrar-me naquelas que considero as questões mais prementes, conforme tive oportunidade de identificar em recentes conversas com os Secretários e outros Chefes da Casa. Agradeço as amplas informações e sugestões recebidas nesses encontros, que foram muito gratos, assim como as centenas de mensagens que me foram enviadas, cada uma delas com um olhar de cuidado e zelo em defesa do patrimônio diplomático pelo qual nos batemos todos os dias.

Ressalto um elemento fundamental das palavras do Ministro ao tomar posse: a necessidade imperiosa de preservarmos o espírito de

coesão institucional. Essa é a linha que orientará as ações da Secretaria-Geral.

Quero dirigir também algumas palavras aos jovens diplomatas, sobretudo do alto dos 42 anos que tenho de Ministério.

Compreendo e compartilho a angústia, mais do que natural, com os gargalos da progressão da carreira. Eu mesmo a vivi alguns anos atrás, e sabemos que colegas mais antigos também a enfrentaram em diferentes momentos. Tais dificuldades são fruto, em última instância, de nosso próprio crescimento corporativo e podem apresentar-se periodicamente. O importante é que saibamos dar respostas oportunas. É preciso encontrar saídas viáveis para uma demanda que é legítima e afeta o funcionamento da Casa como um todo. Minha equipe na Secretaria-Geral e a Administração serão instruídas para que se abram ao tratamento dessa premente questão, estudem o assunto com afinco e apresentem recomendações que nos ponham no caminho de uma abordagem técnica, estrutural e sistêmica. Não subestimo as dificuldades que encontraremos pelo caminho e tampouco pretendo despertar expectativas infundadas, sobretudo em vista do horizonte temporal de minha gestão. Mas quero que saibam que podem encontrar em mim um aliado e alguém comprometido em empenhar os melhores esforços para encaminhar essa questão com sentido prático.

Caros colegas,

Acredito, como baliza de minha gestão, que juntos podemos fazer que o Itamaraty espelhe o melhor da sociedade brasileira, o amor pelo Brasil, a força dos valores que nos congrega, sua riqueza cultural, a fortaleza da convicção democrática que nos une a todos. Pretendo, dentro de minhas competências, estimular ações e iniciativas plurais, que reconheçam a diversidade de nosso corpo de funcionários, e promovam um conjunto amplo de ideias e visões de mundo, convencido que estou de que as melhores políticas e práticas são gestadas e se enriquecem a partir do embate saudável de perspectivas.

Estou também convencido de que o potencial pleno do talento humano aflora apenas em ambientes de trabalho saudáveis e participativos. As chefias têm, igualmente, o dever de exigir dos funcionários sob seu comando os mais altos padrões éticos, profissionais e de eficiência, atributos indispensáveis para a boa representação do Brasil. Não devem ser tolerados comportamentos que atentem contra a urbanidade, a civildade e a cordura no trato interpessoal. Temos meca-

nismos institucionais para coibir desvios dessa natureza, mas gostaria aqui, neste momento em que estou reunido com todos vocês, de fazer um apelo para que as chefias zelem preventivamente pela qualidade do ambiente de trabalho e pelo bem-estar de seus funcionários, sobretudo nos difíceis momentos impostos pela pandemia de COVID-19.

A pandemia também pôs em evidência um problema que eu considero há muito negligenciado no Itamaraty: a saúde mental de nossos colegas e funcionários. As peculiaridades do serviço exterior expõem funcionários e suas famílias a situações de vulnerabilidade e potencializam quadros de fragilidade psíquica, podendo levar inclusive a tragédias pessoais, como tivemos a tristeza de testemunhar. Creio que é chegado o momento de darmos a devida atenção a essa questão. Tomei conhecimento de proposta em etapa final de preparação e espero poder anunciar, em breve, iniciativa nesse campo.

Estimados colegas,

Outro conjunto de preocupações se refere ao lugar do Itamaraty aos olhos da sociedade brasileira, claro que pensando sempre em como melhor representá-la. Somos chamados a refletir de forma ordenada e aberta sobre o papel de nossa chancelaria no mundo de hoje. A miríade de fontes de difusão de informações e a velocidade com que circulam essas informações constituem teste diário de nossa capacidade de identificar e filtrar o que é importante, o que é pertinente, e põem em xeque os instrumentos tradicionais da diplomacia.

Sob outra ótica, o crescente – e legítimo – engajamento de outros agentes governamentais e da própria sociedade civil em assuntos antes circunscritos aos afazeres diplomáticos também nos força, de certa forma, a sair da zona de conforto. Mas esse é um fenômeno positivo, devemos aceitá-lo com naturalidade. A acertada prioridade do Itamaraty na “diplomacia da saúde”, como foi declarada pelo Ministro Carlos França, ilustra de forma cabal a simbiose cada vez maior entre a política externa e as necessidades dos brasileiros. E, também, nos alerta que podemos ser cobrados, a qualquer momento, por nossa eventual inabilidade ou por nossa omissão.

Nessas circunstâncias, precisamos ampliar os canais de comunicação e diálogo, fazer-nos presentes em novos espaços de debate e afirmar nossa relevância aos olhos da sociedade brasileira como um todo. Vivemos hoje em ambiente que é dominado pela cobrança da tomada de decisões

em tempos cada vez mais curtos, e por vezes a partir de conhecimentos por vezes incompletos ou marcados pela incerteza.

A pertinência da ação diplomática será sobretudo medida pela capacidade de leitura inteligente e compreensão objetiva da realidade, e de traduzir nosso ofício em informações que se mostrem precisas e úteis para a tomada de decisões em cenários que poderão mostrar-se de particular volatilidade.

A capilaridade mundial do Itamaraty, com sua rede de 218 postos, e a excelência de nosso pessoal nos posiciona de maneira privilegiada para essa tarefa. É preciso, porém, trabalhar continuamente para atualizar os métodos de trabalho e os nossos protocolos; produzir análises e propor ações ajustadas às necessidades de projeção do interesse nacional; precisamos ampliar os canais de comunicação e profissionalizar nosso relacionamento com a imprensa; estabelecer, em suma, uma efetiva política de comunicação social, para mencionar apenas algumas medidas que considero de importância imediata à frente da Secretaria-Geral.

Senhor Ministro de Estado, senhoras e senhores,

Não pretendo me alongar mais. O tempo é curto e quero começar de imediato o meu trabalho, junto a todos vocês. Contem comigo sempre.

Muito obrigado.

O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: ENGAJAMENTO CONTÍNUO, NOVO PERFIL

Carlos Chagas Vianna Braga¹

José Joaquim Gomes da Costa Filho²

Wallace Medeiros de Melo Alves³

Resumo

Este artigo analisa o perfil de engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz (OMP) das Nações Unidas, descrevendo a trajetória histórica do país, com ênfase nos legados da MINUSTAH e da UNIFIL, e examinando as características do atual perfil de participação. Os autores argumentam que se observa hoje momento de inflexão do engajamento brasileiro em missões de paz, caracterizado por mudança conjuntural em que o país assume perfil eminentemente de provisão de capacitação e treinamento, mantendo seu compromisso histórico com as OMP. O artigo busca explorar, ainda, as oportunidades que poderão ser criadas para engajamento diplomático e de pessoal uniformizado do país em missões de paz a partir da assunção do Brasil ao assento no Conselho de Segurança da ONU no biênio 2022-2023⁴.

Palavras-chave: operações de manutenção da paz; Nações Unidas; Conselho de Segurança da ONU; MINUSTAH; e UNIFIL.

1 Vice-Almirante, doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO) e mestre em *Military Studies* pela US Marine Corps University (MCU), atualmente é Assessor Especial do Ministro de Estado da Defesa.

2 Diplomata (Segundo Secretário) e mestre em Política Internacional pelo Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) de Genebra, trabalha atualmente na Divisão de Nações Unidas II do Ministério das Relações Exteriores.

3 Diplomata (Segundo Secretário) e graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), trabalha desde 2017 na Divisão de Nações Unidas II do Ministério das Relações Exteriores.

4 N.E.: Em 11 de junho de 2021, o Brasil foi eleito pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com 181 votos, para ocupar, no biênio 2022-2023, assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Introdução

As operações de manutenção da paz, em especial aquelas sob o comando da Organização das Nações Unidas (ONU), têm sido efetivas na promoção e na consolidação da paz nos contextos em que atuam, como demonstram estudos empíricos realizados nos últimos vinte anos. Segundo Walter, Howard e Fortna (2020), a correlação entre as operações de manutenção da paz e a redução da violência de todos os tipos é positiva e estatisticamente significativa. Os autores chegam a afirmar que a relação entre as OMP e a redução dos níveis de violência é tão consistente que pode ser considerada uma das principais descobertas da literatura de relações internacionais.

A política exterior brasileira tem tradicionalmente atribuído grande importância às operações de manutenção da paz da ONU, para as quais tem prestado histórico apoio diplomático e de pessoal militar e policial. O contínuo engajamento do Brasil reflete seu compromisso concreto com a manutenção da paz e da segurança internacionais e com o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, em linha com os princípios fundamentais inscritos no artigo 4º da Constituição brasileira, como a solução pacífica de controvérsias internacionais e a defesa da paz.

A participação brasileira em OMP é pautada pelos princípios básicos das missões de paz: o consentimento das partes; a imparcialidade; e o uso da força estritamente em autodefesa e na defesa do mandato da missão (DPKO, 2008, p. 31). Tais critérios decorrem do entendimento de que as operações de manutenção da paz devem atuar em contextos em que exista uma paz a ser mantida, isto é, haja um processo político conduzido e apropriado primariamente pelas partes do conflito, cabendo à missão os esforços de promover e preservar os esforços de paz. A observância desses pressupostos determina as condições de êxito da missão, bem como influencia a percepção de legitimidade da operação de paz aos olhos da população local. Nesse sentido, as operações de manutenção da paz têm característica eminentemente transitória na medida

em que, ao invés de aportar soluções definitivas para o conflito, buscam criar condições políticas e de segurança para que os dividendos da paz sejam preservados após sua retirada e para que os atores locais consolidem a estabilidade e o desenvolvimento no médio e no longo prazo.

Assim, o Brasil tem contribuído, desde os primórdios das OMP, com pessoal uniformizado tanto em missões individuais como com contingentes de tropa⁵. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) representa, seguramente, o principal marco da atuação brasileira. A missão teve duração superior a treze anos, durante os quais o país exerceu a liderança do componente militar, contando com a participação de mais de 37 mil militares, representando 67% de toda a participação brasileira ao longo dos mais de 70 anos das OMP e colocando o Brasil entre os grandes contribuintes de tropa do ponto de vista histórico.

Com o encerramento da MINUSTAH, em outubro de 2017, e, posteriormente, com o fim da participação do navio brasileiro (e respectiva tripulação) na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), em dezembro de 2020, observou-se importante mudança conjuntural do perfil de engajamento do Brasil nas OMP. Ao longo da presença simultânea de contingentes brasileiros na MINUSTAH e na UNIFIL, o país chegou a figurar entre os vinte maiores contribuintes de tropas para missões de paz da ONU. Atualmente, segundo o Departamento de Operações de Paz (DPO⁶, na sigla em inglês) da ONU (dados de 31 de dezembro de 2020⁷), o Brasil ocupa a 68ª posição entre os países contribuintes de forças da paz.

O Brasil passou de grande contribuinte de tropas para reconhecido provedor de treinamento e capacidades e de pessoal (militares e policiais) em missões individuais para missões de paz. Com base na experiência adquirida ao longo dos anos como importante contribuinte de tropas, o país consolida, hoje, seu papel no apoio à formação e à capacitação de terceiros países que enviam tropas para as OMP. A mudança do perfil conjuntural do engajamento do Brasil em OMP

5 O Brasil enviou contingentes de tropa para Suez (1956/67); Congo – Força Aérea (1960/64); Moçambique (1993/94); Angola (1995/97); Timor-Leste (1999/2002); Haiti (2004/2017); e Líbano – Marinha (2011/2020).

6 *Department of Peace Operations*, anteriormente denominado Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, na sigla em inglês).

7 Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/o2_country_ranking_33_dec2020.pdf>.

serve aos propósitos de manter a contribuição qualitativa do país aos esforços de manutenção da paz e da segurança internacional em contexto de retração conjuntural da presença quantitativa de militares brasileiros desdobrados no terreno. A atual participação brasileira em OMP reforça o compromisso nacional com o aprimoramento da preparação e da eficiência das tropas sob o comando da ONU e, consequentemente, com a efetividade das missões de paz, posicionando o Brasil como referência internacional na provisão de treinamento e capacitação. Esse novo perfil contribui, ainda, para reafirmar o alto grau de profissionalismo e desempenho das forças de paz brasileiras.

O consistente engajamento diplomático no tema, por meio da atuação no Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34) e no Grupo de Trabalho sobre Equipamento de Propriedade do Contingente (*COE Working Group*), bem como no âmbito da iniciativa *Action for Peacekeeping (A4P)*, refletiu em certa medida essa mudança do perfil de contribuição de pessoal uniformizado para as OMP. Nas negociações intergovernamentais sobre o escopo e o orçamento das OMP, a diplomacia brasileira incorporou entre suas prioridades o aprimoramento do treinamento de militares, policiais e civis *peacekeepers* e a

convergência entre os mandatos das missões e as capacidades humanas e materiais disponíveis, tópicos nos quais o Brasil tem atuado de forma ativa e com protagonismo.

O presente artigo busca descrever o atual perfil e distribuição geográfica das forças de paz brasileiras e explorar as principais vertentes do engajamento como provedor de capacidades, sem deixar de comentar a importância histórica da participação brasileira na MINUSTAH e na UNIFIL. Apresenta, também, as principais diretrizes do engajamento diplomático no que diz respeito às OMP, com ênfase nas nuances resultantes do novo perfil conjuntural do país em termos de contribuição de pessoal. O artigo, ao mesmo tempo que contribui para a discussão pública do tema ainda pouco explorado pela literatura existente, busca identificar oportunidades de engajamento futuro, em especial no contexto do 11º mandato do Brasil como membro eleito do Conselho de Segurança da ONU, no biênio 2022-2023. A assunção de assento no principal órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais poderá abrir novas oportunidades de engajamento diplomático e de pessoal uniformizado para o Brasil, como aconteceu em mandatos anteriores.

Histórico do engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz das Nações Unidas

O Brasil considera as operações de manutenção da paz das Nações Unidas como umas das mais importantes ferramentas à disposição da comunidade internacional para a solução de conflitos armados e a manutenção e consolidação da paz ao redor do mundo. Ao longo dos últimos 70 anos, aproximadamente 55 mil militares, policiais e civis brasileiros participaram de mais de 50 missões de paz das Nações Unidas e aportaram, por meio de seu elevado profissionalismo e desempenho, inestimável contribuição à consecução do mandato das operações e à projeção do Brasil como país comprometido com a provisão de paz e segurança internacionais.

Embora as missões de paz não estejam previstas expressamente na Carta das Nações Unidas, tornaram-se, na prática, o principal mecanismo da Organização para a manutenção da paz e da segurança internacional. Desde o fim da II Guerra Mundial, o Conselho de Segurança das Nações

Unidas (CSNU) e, em situações excepcionais, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) aprovaram o emprego de 71 operações de paz sob a bandeira da ONU. Nas primeiras décadas após a criação das Nações Unidas, o Brasil integrou o grupo de países contribuintes de pessoal uniformizado para missões de paz. O país teve relevante contribuição, participando tanto da primeira missão, aprovada pela Assembleia Geral em 1947, como da primeira missão com tropas, a UNEF-I, aprovada pelo Conselho de Segurança em 1956 (HAMANN, 2019, p. 26). Esses esforços foram complementados pela participação da diplomacia brasileira na discussão de temas afetos às OMP. Em 1965, o Brasil foi membro fundador do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34), foro da AGNU com mandato para tratar de todos os aspectos operacionais e conceituais que regem as OMP das Nações Unidas.

A partir do final da década de 1980, com o fim da Guerra Fria, as operações de manutenção da paz da ONU tiveram sensível incremento. A participação brasileira acompanhou essa nova postura, com maior engajamento, baseado no emprego de tropas e na assunção de posições estratégicas nas missões. O desdobramento de pessoal uniformizado foi respaldado por vínculos culturais, históricos e geográficos que o Brasil compartilhava com os países anfitriões das missões de paz (DE MORAES; ALVES, 2017, p. 9). O envio de contingentes formados do Brasil para Moçambique⁸, Angola⁹ e Timor-Leste¹⁰ encerrou hiato de mais de 40 anos desde o último desdobramento de tropas brasileiras para missões de paz. O General Lélío Rodrigues da Silva atuou como *Force Commander* (comandante de Força) na Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), tornando-se o primeiro oficial brasileiro a liderar o componente militar de uma OMP da ONU. Sérgio Vieira de Mello, funcionário brasileiro das Nações Unidas, assumiu o comando civil da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) (FIGUEIRÔA, 2018, p. 130-131).

Esse perfil de engajamento resultou em renovado ativismo da diplomacia brasileira nos debates sobre o tema nas Nações Unidas, coincidindo com a retomada da participação no C-34, após mais de trinta anos de distanciamento, bem como com o exercício de mandato no Conselho de Segurança nos biênios 1988-1989, 1993-1994 e 1998-1999. Nesses foros, o Brasil manteve posição tradicional de defesa dos princípios básicos das operações de manutenção de paz, contribuindo para favorecer a primazia da política no tratamento dos conflitos e para contra-arrestar pressões por mandatos mais flexíveis de uso da força em missões das Nações Unidas (FONSECA JR., 1998).

A MINUSTAH: ponto de inflexão

O perfil brasileiro de participação em operações de manutenção da paz foi redimensionado e elevado a patamar inédito no contexto do desdobramento de tropas na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), entre 2004 e 2017. Os treze anos de participação

do Brasil na MINUSTAH representaram ponto de inflexão do engajamento do país em missões de paz da ONU, ao abrir inúmeras frentes para o protagonismo nacional: participação de tropa em missão com mandato amparado no capítulo VII da Carta da ONU; maior desdobramento de contingentes brasileiros desde a Segunda Guerra Mundial; uso da força no nível tático; exercício ininterrupto do comando militar da missão; maior esforço de assistência humanitária até então empreendido pelo país; e operação mais longa que tropas brasileiras integraram (BRAGA, 2010, p. 13-15). Os esforços militares capitaneados pelo Brasil na MINUSTAH foram acompanhados pelo apoio decisivo da diplomacia brasileira na coordenação de posições no Grupo de Amigos do Haiti e nas discussões no Conselho de Segurança da ONU para que a formulação e a renovação do mandato da missão refletissem prioridades brasileiras no que diz respeito à estabilização e, sobretudo, ao desenvolvimento socioeconômico haitiano (UZIEL, 2015, p. 210-217).

A contribuição conjunta da diplomacia e das Forças Armadas brasileiras para a MINUSTAH criou marca própria para a participação do país em missões de paz que não se limita às atividades estritamente militares, mas que também visa criar condições necessárias para a solução política do conflito, contribuindo para a interface conceitual entre manutenção e consolidação da paz. A esse respeito, destaca-se a condução de ações cívico-sociais, como projetos de impacto rápido e atividades programáticas, que contribuem para promover o desenvolvimento socioeconômico e angariar o apoio das comunidades locais (LACROIX, 2019, p. 13).

Além do legado para a pacificação e do fortalecimento das instituições haitianas, a participação do Brasil na MINUSTAH teve, ainda, efeito multiplicador na formação e na capacitação de policiais e militares nacionais, bem como alçou o país à condição de referência internacional de treinamento e desdobramento para operações de manutenção da paz (DE MORAES; ALVES, 2017). Assim, a experiência brasileira na MINUSTAH criou bases sólidas para o aumento do número de militares brasileiros desdobrados em missões

8 Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ, 1993-1994).

9 III Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III, 1995-1997).

10 Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET, 1999), Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (UNTAET, 2000-2002) e Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMIST, 2002-2005).

individuais e para a consolidação do perfil do Brasil como provedor de capacidades e treinamento para OMP, tendências que se verificam atualmente.

O perfil de engajamento brasileiro ancorado no envio de amplos contingentes formados e na assunção de posições estratégicas no decurso de todo o mandato da MINUSTAH decorreu de circunstâncias nacionais e internacionais específicas, que refletiram o relativo consenso nacional acerca da participação do Brasil na missão, bem como o *momentum* político conferido pela comunidade internacional para apoiar os esforços de estabilização do Haiti. Em razão das particularidades dessa conjuntura, tal modelo representa ponto de inflexão, momento ímpar do envolvimento brasileiro em missão de paz, e não experiência a ser necessariamente replicada em futuro próximo.

Atualmente, pressões por cortes orçamentários de alguns dos principais contribuintes financeiros têm determinado contínuas retrações qualitativas e quantitativas das operações de manutenção da paz, incluindo a redução do teto autorizado de tropas e até mesmo o encerramento de suas atividades. Em que pesem as crescentes limitações de recursos materiais, humanos e financeiros para as missões, as forças de paz da ONU têm sido dotadas de mandatos cada vez mais ambiciosos e instadas a operar em contextos de alta complexidade, marcados por desafios humanitários, políticos e de segurança no terreno (BRAGA, 2010, p. 67). Essa conjuntura, marcada por redução de vagas e aumento de riscos, influirá em possíveis futuras participações do Brasil com contingente de tropa.

Força-Tarefa Marítima da UNIFIL

A Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) foi estabelecida em 1978, sendo que sua Força-Tarefa Marítima (FTM) foi criada em 2006, durante a reestruturação da missão. A FTM-UNIFIL representa o primeiro e único componente naval de uma operação de manutenção da paz da ONU. Desde sua criação, o comando da FTM-UNIFIL vinha sendo exercido exclusivamente por países integrantes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em 2011, o Brasil foi convidado a assumir a função e, a partir de fevereiro daquele ano, passou a exercer continuamente o comando da FTM-UNIFIL.

A FTM-UNIFIL, com o duplo propósito de realizar operações de interdição marítima e contribuir para o treinamento da Marinha do Líbano, envolveu a participação total de mais de 3,6 mil militares brasileiros, embarcados

em navios da Marinha do Brasil (MARINHA DO BRASIL, 2020). Os navios, revezados em média a cada seis meses, empregavam também seus helicópteros orgânicos e funcionaram, durante todo o período, como capitânia da FTM.

Em 1º de dezembro de 2020, após quase uma década de contínuo engajamento, o Brasil encerrou sua participação na FTM-UNIFIL. Pouco depois, em 15 de janeiro de 2021, o contra-almirante brasileiro Sérgio Renato Berna Salgueirinho transmitiu o comando da Força-Tarefa Marítima para almirante da Marinha da Alemanha, encerrando mais um ciclo de exitosa contribuição brasileira para a promoção da paz e da segurança internacional no Oriente Médio.

A decisão de encerrar a participação do navio brasileiro na FTM-UNIFIL foi tomada ainda em 2019, sendo decorrente de proposta apresentada pela Marinha do Brasil. Dentre as motivações para o término da participação, destacam-se considerações operacionais, logísticas e estratégicas. A presença de um navio operando permanentemente no Mediterrâneo demandava considerável esforço operacional e logístico, especialmente se considerarmos a idade média dos navios da Esquadra brasileira (cerca de 40 anos). Do ponto de vista estratégico, destaca-se a importância de priorizar o entorno estratégico brasileiro, que inclui o Atlântico Sul, a Antártica e os países do litoral atlântico da África, conforme previsto na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END).

No Atlântico Sul, a área marítima sob jurisdição do Brasil, a chamada "Amazônia Azul", aumentou significativamente nos últimos anos, passando de 3,4 para 5,7 milhões de km², representando acréscimo de 67% na área que demanda presença e patrulhamento constantes. Atualmente, na Amazônia Azul, trafegam mais de 95% do comércio exterior e são extraídos cerca de 95% do petróleo nacional. Além disso, o golfo da Guiné tem registrado alta incidência de casos de pirataria e roubo armado no mar. De acordo com dados do International Chamber of Commerce – International Maritime Bureau (ICC-IMB), nos primeiros nove meses de 2020, houve crescimento de 40% no número de tripulantes sequestrados no golfo da Guiné em relação ao mesmo período do ano anterior. Dos 85 tripulantes de navios sequestrados para obtenção de resgate no mundo, 80 foram capturados no golfo da Guiné, em 14 ataques ao longo das costas da Nigéria, Benin, Gabão, Guiné Equatorial e Gana. Nesse contexto, cresce a demanda para a presença e atuação da Marinha do Brasil no Atlântico Sul.

Os peacekeepers brasileiros hoje: perfil de engajamento em transição

O Brasil tem contribuído com pessoal uniformizado, militares e policiais, para operações de manutenção sob diferentes modalidades. O sítio eletrônico do DPO/ONU divide as contribuições dos Estados membros em quatro modalidades principais: a) militares que fazem parte de contingentes formados (*contingent troops*); oficiais de Estado-Maior, ou seja, militares lotados no Estado-Maior das operações de manutenção da paz (*staff officers*); observadores militares (*experts on mission*); e policiais (*police*), que podem atuar como policiais individuais (*individual police officers – IPOs*), como parte de uma unidade formada (*formed police unit – FPU*) ou como parte de uma equipe policial especializada (*specialized police team – SPT*).

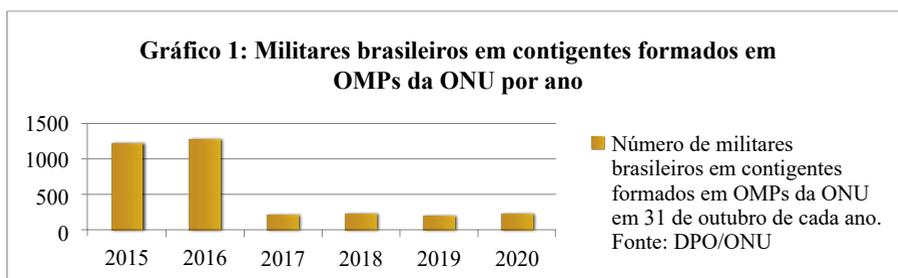
O final de 2020 representou momento de transição importante para o Brasil no que diz respeito a seu perfil de desdobramento de pessoal uniformizado em OMP. Consolidando tendências observadas nos anos anteriores, o país deixou de ser, pelo menos temporariamente, contribuinte de contingentes formados e manteve número significativo de militares desdobrados em missões individuais, em especial como oficiais de Estado-Maior.

Por sua vez, os cargos civis nas operações de manutenção da paz e missões políticas especiais

da ONU são, em geral, preenchidos por meio de processos seletivos abertos ao público e não por meio de cessão ou seleção de funcionários indicados pelos Estados membros. Dessa forma, diferentemente do que ocorre com militares e policiais, os civis brasileiros que atuam em missões de paz da ONU não são, em geral, funcionários públicos, tampouco foram indicados pelo governo brasileiro.

Contingentes formados

Em 2017, em razão do fim da MINUSTAH, a contribuição brasileira de militares em contingentes formados para OMP da ONU diminuiu consideravelmente. Posteriormente, com o encerramento da atuação de navio brasileiro na FTM-UNIFIL, em 1º de dezembro de 2020, o Brasil deixou, depois de quase 17 anos, de contribuir com contingente formado para operações de manutenção da paz da ONU. O país deixa, assim, pelo menos temporariamente, de ser um grande contribuinte de tropas para as missões de paz da ONU. Essa evolução pode ser vista claramente no gráfico abaixo, que registra as contribuições de militares brasileiros em contingentes formados nos últimos seis anos.

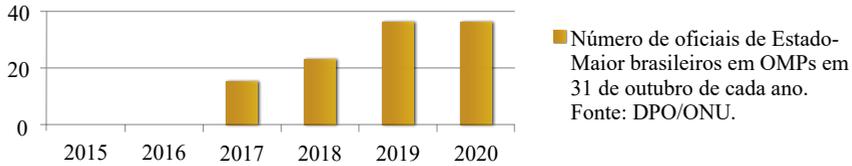


Militares em missões individuais: oficiais de Estado-Maior, observadores militares e comandantes de Força

De acordo com o DPO/ONU, em 31 de outubro de 2020, o Brasil tinha 57 militares em missões individuais (e não como parte de unidade militar formada) nas missões de paz da Organização. Desse total, 36 estão empregados no Estado-Maior das operações, e 21 atuam como observadores militares. O Gráfico 2, abaixo, mostra que houve um crescimento significativo do número de

oficiais de Estado-Maior brasileiros em operações de manutenção da paz nos últimos quatro anos. Entre 2017 e 2019, esse número mais do que dobra, passando de quinze para 36. Esse aumento deve-se, em parte, mas não somente, ao envio de equipe móvel de treinamento para a MONUSCO (República Democrática do Congo), que será objeto de comentários na próxima seção do artigo. Em razão da metodologia anteriormente utilizada pela ONU, não estão disponíveis dados sobre essa categoria antes de 2017.

Gráfico 2: Oficiais de Estado-Maior brasileiros em OMPs da ONU por ano

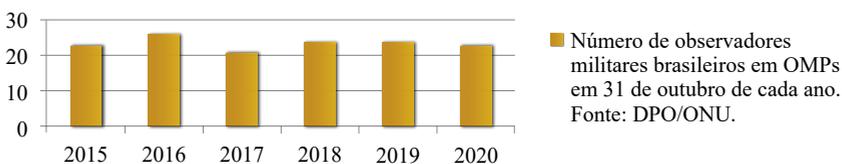


O aumento significativo do número de militares brasileiros em funções de Estado-Maior é um desdobramento bastante positivo, pois permite que o país mantenha um repositório de pessoal com conhecimento especializado em diferentes setores e funções das missões de paz. Isso contribui para a consolidação do novo perfil de engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz, como provedor de capacidades. A saída do navio brasileiro da UNIFIL deve ter pequeno impacto no total de militares brasileiros atuando como oficiais de Estado-Maior. Por outro lado, a eventual saída do general brasileiro do comando militar da MONUSCO, onde vinte militares do Brasil atuam como oficiais de Estado-Maior, poderá ter maior impacto no

número agregado de oficiais de Estado-Maior brasileiros em OMP da ONU.

O número de observadores militares brasileiros em operações de manutenção da paz, por sua vez, manteve-se estável durante os últimos seis anos. Nesse período, em média, estiveram desdobrados em qualquer momento aproximadamente 22 observadores militares. O Gráfico 3, abaixo, deixa clara essa tendência de estabilidade. A baixa flutuação desse número talvez esteja relacionada ao fato de que os cargos de observadores militares sejam “partilhados” entre os Estados membros pelo Secretariado da ONU, aos quais são designadas quotas informais. Dessa forma, observadores militares de uma nacionalidade são substituídos ao final de suas missões por militares da mesma nacionalidade.

Gráfico 3: Observadores militares brasileiros em OMPs da ONU por ano



Esses militares em missões individuais estão distribuídos geograficamente em oito operações de manutenção da paz. Oficiais de Estado-Maior do Brasil estão na UNIFIL (Líbano); na MONUSCO (República Democrática do Congo); na UNMISS (Sudão do Sul); na MINUSCA (República Centro-Africana); na UNFICYP (Chipre); e na UNAMID (Darfur). Os observadores militares brasileiros, por sua vez, estão empregados na MONUSCO (República Democrática do Congo); na UNMISS (Sudão do Sul); na MINURSO (Saara Ocidental); na MINUSCA (República Centro-Africana); e na

UNISFA (Abyei, território disputado por Sudão e Sudão do Sul).

Além de atuar como oficiais de Estado-Maior e observadores militares, militares brasileiros, em razão de seu reconhecido profissionalismo e excelente nível de treinamento, têm sido, com frequência, selecionados para o cargo de comandante de Força (*Force Commander*) em OMP da ONU. O comando do contingente militar da Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO) vem sendo exercido, desde

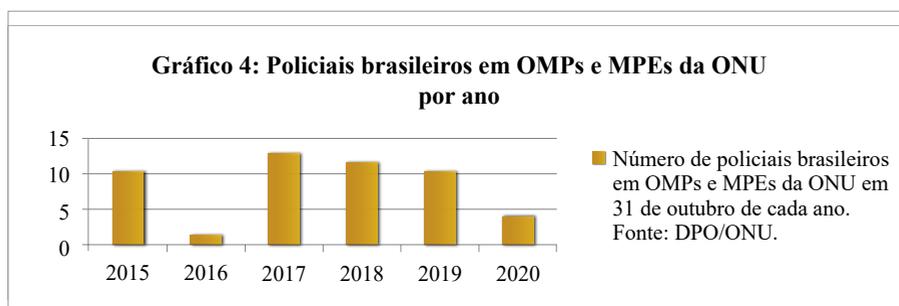
2013 (com breve interrupção entre dezembro de 2015 e abril de 2018), por generais brasileiros. Recorde-se que, durante o engajamento dos contingentes brasileiros na MINUSTAH e na FTM-UNIFIL, militares brasileiros também exerceram continuamente as funções de comando.

Policiais

A contribuição brasileira de policiais para operações de manutenção da paz e missões políticas especiais (MPEs) da ONU ainda se encontra em patamar aquém de seu potencial. Em 31 de outubro de 2020, o Brasil contava com apenas três policiais militares desdobrados em missões de paz da ONU, mais especificamente na UNMISS (Sudão do Sul) e na MINUSCA (República Centro-Africana). No total, neste mesmo momento, estavam atuando no terreno 9.049 policiais, em missões individuais e como parte de unidades policiais formadas e equipes

policiais especializadas. Observa-se, assim, que a contribuição brasileira de policiais é ínfima.

As vagas para policiais em missões de paz são comunicadas pelo Ministério das Relações Exteriores ao Ministério da Defesa, que, por sua vez, as encaminha à Inspetoria-Geral de Polícia Militar (IGPM), vinculada ao Exército Brasileiro. A IGPM informa, em seguida, às polícias militares estaduais acerca das vagas existentes. No momento, policiais de outras corporações não competem por essas vagas. Os policiais militares brasileiros podem, assim como os militares, buscar treinamento e aperfeiçoamento no Centro Conjunto de Operações da Paz do Brasil (CCOPAB). A instituição também tem recebido Equipes de Avaliação e Assistência na Seleção (*Selection Assistance and Assessment Team – SAAT*) da Polícia das Nações Unidas (UNPOL), a fim de habilitar, por 24 meses, policiais militares brasileiros a servirem em missões de paz da ONU.



O número de policiais brasileiros desdobrados em 31 de outubro de 2020, no entanto, representa um desvio em relação à média histórica de contribuições brasileiras nos últimos seis anos. Como mostra o Gráfico 4 acima, o número de policiais brasileiros desdobrados nos anos anteriores era consideravelmente maior (com exceção de 2016), embora ainda pouco expressivo em relação ao total de policiais em missões de paz. O baixo número registrado em 2020 é provavelmente resultado das dificuldades de acesso às operações de manutenção da paz em razão da pandemia da COVID-19, bem como das dificuldades de obtenção de vistos para as missões no Sudão do Sul (UNMISS) e especialmente em Abyei (UNISFA), para as quais muitos policiais brasileiros foram selecionados, mas ainda não puderam ser desdobrados. A média histórica registrada nos últimos seis anos é, de todo modo, bastante tímida, em especial quando analisada à luz do excelente nível geral da formação dos policiais militares brasileiros.

Mulheres peacekeepers e a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança do CSNU

O papel das mulheres como promotoras da paz é reafirmado pelo Estudo Global sobre a Implementação da Resolução 1325 (2000) do CSNU, que demonstra a relação direta entre a participação feminina em processos de paz e a probabilidade de êxito dos acordos negociados. A inclusão de mulheres civis e militares em ações voltadas à manutenção e à consolidação da paz é pressuposto que integra todo o arcabouço normativo das onze resoluções do CSNU constituintes da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS).

A Agenda de MPS encontra eco, ainda, nas diretrizes estabelecidas pelo Secretariado das Nações Unidas para aumentar a participação de mulheres em missões de paz. Em 2018, o Secretariado propôs sejam atingidas, em até dez anos, por todos os Estados membros, metas de percentual mínimo de 25% de mulheres nas funções de observadores militares e oficiais de Estado-Maior; 30% nas vagas de policiais; e 20%

nas unidades formadas de polícia. Com vistas a alcançar esses objetivos, o Secretariado tem adotado o cumprimento das metas como critério de seleção em diversos processos de recrutamento de policiais e militares para vagas em missões de paz e na sede, em Nova York.

Em linha com os esforços internacionais em prol da Agenda de MPS, o Brasil adotou, em 2017, o Plano Nacional de Ação (PNA) sobre Mulheres, Paz e Segurança. O PNA encontra-se em seu segundo período de vigência e decorre do compromisso do Estado brasileiro de promover participação mais igualitária entre homens e mulheres em ações voltadas à promoção da paz, ao reconhecer as vantagens comparativas que mulheres civis, militares e policiais aportam para o estreitamento do diálogo e da confiança com as comunidades locais e para o estabelecimento de uma paz mais inclusiva e duradoura. Convém ressaltar que os objetivos do PNA se refletem, ainda, no firme apoio brasileiro à prevenção de casos de abuso e exploração sexual (SEA, na sigla em inglês), à assistência aos sobreviventes e à investigação rigorosa e responsabilização dos culpados.

De acordo com o DPO/ONU, as mulheres brasileiras desdobradas em missões de paz correspondiam, em 31 de outubro de 2020, a aproximadamente 6,7% do total do pessoal uniformizado pelo Brasil, sendo 2,27% das tropas, 19% dos observadores militares, 66,7% de policiais e 2,77% de oficiais de Estado-Maior. Os desafios para aumentar a participação quantitativa e qualitativa de mulheres em missões de paz estão associados aos esforços de médio e longo prazo para incrementar a representatividade feminina nas Forças Armadas brasileiras, particularmente nos postos da linha de frente de combate, a que as mulheres adquiriram direito de postular acesso nas três Forças entre 2012 e 2017. Além das modalidades tradicionais de participação em OMP, a última edição do Manual de Batalhão de Infantaria, lançada em 2020, introduz o conceito de pelotões de engajamento, unidades formadas por pelo menos 50% de mulheres, o que contribui para criar novos nichos da presença feminina em missões da ONU.

O aumento da participação de mulheres brasileiras em missões de paz, tanto em termos numéricos quanto no preenchimento de cargos estratégicos, reforça o compromisso nacional com

a implementação da Agenda de MPS e contribui para atestar a elevada qualidade de treinamento e desempenho das tropas nacionais. É testemunho desse reconhecimento o agraciamento das comandantes brasileiras Márcia Braga e Carla Araújo, respectivamente em 2019 e em 2020, com o prêmio da ONU “Defensora Militar de Gênero”, por seus trabalhos na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização na República Centro-Africana (MINUSCA). Desde 2018, o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COPazNav) realiza estágios de operações de paz exclusivos para a capacitação de mulheres.

Peacekeepers civis

Atualmente mais de 14 mil civis servem em operações de manutenção da paz e missões políticas especiais da ONU, de acordo com o sítio eletrônico do DPO. O pessoal civil nas missões de paz desempenha uma ampla gama de tarefas, que variam de acordo com o mandato atribuído pelo CSNU às missões, como promoção e proteção dos direitos humanos; apoio a processos de paz, de reconciliação e eleitorais; e fortalecimento das instituições judiciais, policiais e penitenciárias locais. Os civis estão igualmente empregados em atividades meio, ou seja, aquelas ligadas à logística e à administração das missões.

Os *peacekeepers* civis são contratados nas seguintes modalidades: funcionários recrutados internacionalmente; funcionários recrutados nacionalmente; voluntários (*UN Volunteers*); e consultores. Entre os funcionários recrutados internacionalmente, havia apenas 23 civis brasileiros em 31 de outubro de 2020¹¹. Eles trabalham em sete das treze operações de manutenção da paz (quais sejam: MINUSMA, UNIFIL, MINUSCA, MONUSCO, UNMISS e UNMIK) e em sete missões políticas especiais da ONU (UNAMA, UNAMI, UNIOGBIS, UNSOS, BINUH, UNSOM e UNVMC).

Como já mencionado, os cargos civis em missões de paz são preenchidos por meio de processos seletivos abertos ao público e não com candidatos indicados pelos Estados membros. A exceção são os cargos de consultores de justiça (*judicial affairs officers*) e agentes penitenciários (*corrections officers*), que são parcialmente preenchidos por pessoal cedido pelos Estados membros, ditos *government provided personnel* – GPP. Segundo o DPO/ONU, há aproximadamente

11 Dados obtidos junto ao Secretariado da ONU. Está incluído neste número agregado o *Force Commander* da MONUSCO, que é tecnicamente considerado funcionário civil pelo Secretariado da ONU, apesar da natureza militar de suas funções.

160 consultores de justiça e 350 agentes penitenciários atuando em doze missões de paz, sendo 55 consultores e 250 agentes cedidos por Estados

membros. No momento, em razão de limitações legais, o Brasil não apresenta candidatos para essas vagas específicas.

Novo perfil conjuntural de engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz: provedor de capacidades e de treinamento

O rico histórico brasileiro de contribuição de pessoal, em especial pessoal uniformizado, para missões de paz da ONU – com ênfase na MINUSTAH e na UNIFIL – permitiu ao Brasil tornar-se também um provedor de capacidades e de treinamento para militares de outras nações que estão desdobrados ou serão desdobrados nessas missões. O país consolida-se, hoje, como importante contribuinte de capacidades. Em cenário de diminuição significativa da contribuição de pessoal com a saída da embarcação brasileira da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL, em dezembro de 2020, esse novo perfil conjuntural de engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz ganha ainda mais destaque.

Equipe Móvel de Treinamento especializada em operações na selva na MONUSCO

Provavelmente a iniciativa de maior visibilidade desse novo perfil de engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz seja o envio de equipe móvel de treinamento (EMT) especializada em operações na selva para a Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO). A EMT, formada por treze militares brasileiros – onze do Exército Brasileiro, um da Marinha do Brasil e um da Força Aérea Brasileira –, iniciou sua missão na MONUSCO em 23 de junho de 2019.

O principal objetivo da equipe brasileira é capacitar os batalhões do Malawi, da Tanzânia e da África do Sul, que integram a Brigada de Intervenção da missão no planejamento e execução de operações na selva (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2020). A capacidade de operar em regiões de selva é essencial para os integrantes da força militar da MONUSCO, dado que muitos dos grupos armados locais, em especial as *Allied Democratic Forces* (ADF), principal grupo rebelde atuante no leste da República Democrática do Congo, operam e refugiam-se em áreas de mata fechada. O combate efetivo a esses grupos depende da presença de tropas bem treinadas e capazes de atuar em diferentes terrenos, inclusive na selva.

Os treze integrantes da equipe móvel de treinamento brasileira têm *status* de oficiais de Estado-Maior na MONUSCO. À luz da ausência de marco normativo claro para o desdobramento de equipes móveis de treinamento lideradas por Estados membros, o DPO/ONU criou, a pedido do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34), um grupo de trabalho sobre EMTs, a fim de propor mecanismo padronizado de desdobramento e *status* legal aplicável a essas equipes. O grupo de trabalho deve apresentar relatório final no primeiro semestre de 2021.

A pedido do Estado-Maior da missão, os integrantes da equipe móvel de treinamento especializada em operações na selva têm sido substituídos aos poucos, com vistas a manter os bons resultados obtidos no treinamento dos batalhões da Brigada de Intervenção da MONUSCO, sem que haja uma quebra brusca de continuidade. Apesar de seus resultados positivos, a EMT do Brasil pode ter sua continuidade ameaçada pela eventual substituição de general brasileiro por militar de outra nacionalidade no cargo de *Force Commander* da MONUSCO. Afinal, a iniciativa de desdobrar a equipe deu-se e teve continuidade sob o comando de general brasileiro.

Projeto de Parceria Triangular

Desde 2015, o Projeto de Parceria Triangular (TPP, na sigla em inglês) é conduzido, sob auspícios das Nações Unidas, para o fortalecimento das capacidades e da eficiência em missões de paz nas áreas médica, de engenharia militar e de unidades de sinais. O TPP é reconhecido como um dos meios fundamentais para se avançar o pilar de parcerias em operações de manutenção da paz da iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P) do secretário-geral das Nações Unidas. O relatório anual do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34), a Declaração de Compromisso Compartilhado em Operações de Manutenção da Paz e as resoluções 2436 (2018) e 2538 (2020) do Conselho de Segurança das Nações Unidas reconhecem a importância do TPP e encorajam a participação efetiva dos

Estados membros na iniciativa, a fim de contribuir para o aprimoramento do desempenho nas missões de paz.

Por meio do apoio logístico das Nações Unidas, o TPP cria complementaridades entre demanda por formação especializada e oferta de treinamento e recursos, ao estreitar a interface de cooperação entre países contribuintes de tropas e de policiais (T/PCCs, na sigla em inglês) para missões de paz e Estados provedores de treinamento, assistência técnica e financeira. A iniciativa tem contado com o engajamento contínuo de países como Brasil, Israel, Japão, Quênia, Suíça, Uganda e Vietnã. No âmbito do TPP, o Brasil recebe, anualmente, militares africanos no Centro de Instrução de Engenharia de Construção, em Araguari, Minas Gerais, bem como envia instrutores brasileiros para países africanos, a fim de contribuir para a capacitação profissional em engenharia militar para operações de paz. Instrumentos de alguns dos maiores TCCs, como Gana, Quênia, Tanzânia e Uganda, têm-se beneficiado da cooperação brasileira, o que consolida a imagem do país

como provedor internacional de treinamento para missões de paz.

Desde 2018, a realização de programas do TPP abre nova fronteira de expansão de suas atividades para a Ásia. Camboja, Indonésia, Tailândia e Vietnã têm-se coordenado para se alternarem como sedes para cursos do TPP na área de equipamentos de engenharia. Eventual contribuição brasileira para o fortalecimento de capacidades de países asiáticos cria a oportunidade de ampliar a presença geográfica do Brasil como país difusor de conhecimento e de preparação pré-desdobramento em missões de paz para além do tradicional escopo de atuação no continente africano. Nesse contexto, a possível participação do Brasil em atividades de capacitação e intercâmbio de experiências na Ásia ocorre de forma complementar a estratégia nacional de consolidação e expansão dos projetos do TPP na África, a fim de continuar a apoiar o treinamento de alguns países que figuram entre os maiores contribuintes de tropas para operações de manutenção da paz da ONU.

Organização de cursos da ONU no Brasil e participação na atualização de manuais e políticas setoriais das OMP

Outras duas importantes modalidades de engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz da ONU na qualidade de provedor de capacidades têm sido a organização de cursos da ONU no Brasil e a participação de militares brasileiros no desenvolvimento e atualização de manuais e políticas setoriais das missões de paz da Organização. Por meio dessas iniciativas, o Brasil garante que o conhecimento obtido por seus *peacekeepers* possa contribuir para o treinamento de militares de outros países e para o aprimoramento do arcabouço normativo das operações de manutenção da paz da ONU. Além disso, o país demonstra sua disposição de cooperar com o Secretariado da ONU para a realização de importantes atividades de treinamento e capacitação, que não poderiam ser organizadas sem o apoio financeiro e técnico dos Estados membros.

O Brasil sediou, em Araguari (MG), de 10 de junho a 18 de outubro de 2019, o Curso de Manutenção de Equipamento de Engenharia para Oficiais. Conforme estabelecido pelo Acordo de Sede assinado pelo governo brasileiro com o Secretariado da ONU para a realização do curso,

o objetivo principal do treinamento foi o de transmitir habilidades relacionadas à manutenção de equipamentos pesados de engenharia para futuro emprego em operação de manutenção da paz. Participaram do curso militares de quatro países africanos, quais sejam: Gana, Quênia, Tanzânia e Uganda.

O país sediou também, em Salvador, de 16 a 21 de setembro de 2019, o *United Nations Buddy First Aid Course* para treinadores mestres. Segundo o Acordo de Sede assinado pelo governo brasileiro com o Secretariado da ONU para a realização do curso, o objetivo do treinamento era capacitar treinadores mestres de países contribuintes de tropas para operações de manutenção da paz em currículo padronizado das Nações Unidas sobre a prestação emergencial de socorro por militares a seus pares. A realização do curso faz parte de um esforço da ONU de padronizar o apoio médico nas operações de manutenção da paz, que inclui o desenvolvimento de outros cursos, manuais e políticas sobre o tema.

De 28 de outubro a 8 de novembro de 2019, o Brasil sediou, no Centro de Operações de Paz de Caráter Naval, o *United Nations Maritime Task*

Force Course, que contou com a participação de 16 militares estrangeiros, oriundos de Chile, China, Indonésia, Itália, Malawi, México, Namíbia, Nova Zelândia, Timor-Leste e Zâmbia.

Durante o ano de 2020, em razão da pandemia da COVID-19, nenhum curso da ONU foi organizado em parceria com o governo brasileiro. O país parece disposto, no entanto, a continuar a sediar cursos das Nações Unidas na área das operações de paz em 2021 e nos anos seguintes. As tratativas em andamento a fim de celebrar acordo-quadro entre o Brasil e as Nações Unidas para a realização de eventos de treinamento em operações de manutenção da paz, se bem-sucedidas, poderão representar importante avanço para facilitar novos cursos e certificações organizados pelo Serviço de Treinamento Integrado da ONU (ITS) em território brasileiro, fortalecendo o novo perfil do país na área de treinamento.

Militares brasileiros têm participado de diferentes iniciativas visando ao desenvolvimento e à atualização de manuais e políticas setoriais das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. São exemplos dessa participação as contribuições, ao longo de 2020, de oficiais brasileiros para a revisão da Política de Cooperação Civil-Militar das Nações Unidas e dos manuais de Infantaria Militar, de Comunicações e de Unidade de Logística Militar, bem como os aportes técnicos para a elaboração dos manuais de Gestão Ambiental para Comandantes Militares, do Pelotão de Engajamento e de Pós-desdobramento e para as discussões do grupo de trabalho sobre mecanismo padronizado para equipes móveis de treinamento e do projeto sobre transtorno de estresse pós-traumático de pessoal uniformizado a serviço das Nações Unidas.

Atuação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e do Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COPazNav)

O Brasil coopera com diversas nações amigas para a capacitação de militares a serem desdobrados em missões de paz por meio de seus centros de treinamento. O país possui hoje dois centros nacionais de excelência de treinamento em operações de manutenção da paz, com cursos e estágios reconhecidos pela ONU e com elevado prestígio, inclusive no exterior: o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e o Centro de Operações de

Paz de Caráter Naval (COPazNav), importantes legados da participação brasileira nas operações de paz e que permanecem em plena atividade, preparando militares brasileiros e estrangeiros para atuar em operações de paz da ONU.

Os dois centros tiveram suas origens pouco depois do início da participação brasileira na MINUSTAH, que deixou clara a importância da aquisição de conhecimentos e de preparo específico para as operações de paz. No Exército, o Centro de Instrução de Operações de Paz (COPaz), criado em 2005, resultou no atual CCOPAB. Na Marinha, a Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EOPazCFN), criada em 2008, deu origem ao atual COPazNav.

O CCOPAB realiza atualmente os seguintes estágios: estágio de preparação para missão de paz; estágio de coordenação civil-militar; estágio de preparação de comandantes e oficiais de Estado-Maior de organização militar de força de paz; estágio de logística e reembolso em operações de paz; Estágio de ação contramínimas; Estágio de tradutores e intérpretes militares; estágio de preparação de comandantes de subunidade e pelotão; e estágio de jornalismo e assessoria de imprensa em áreas de conflito.

O COPazNav, por sua vez, realiza os seguintes cursos e estágios: curso internacional de operações de paz de caráter naval; curso internacional de operações de paz ribeirinhas; estágio de operações de paz de caráter naval (EOPazNav); estágio de operações de paz para mulheres (o único treinamento oferecido exclusivamente para mulheres); estágio de preparação de contingentes para operações de paz (EPrepContOpPaz); e estágio de qualificação técnica em operações humanitárias.

Os dois centros, além de assegurar a constante capacitação de militares, policiais e civis para atuação nas operações de manutenção da paz, têm funcionado como verdadeiros repositórios dos conhecimentos acumulados ao longo de toda a experiência brasileira. Além disso, a parceria com importantes centros e associações internacionais, como a IAPTC (*International Association of Peace Training Centres*), a ALCOPAZ (Associação Latino-americana de Centros de Operações de Paz), o POTI (*Peace Operations Training Center*), entre outros, tem permitido manter o país sempre com conhecimentos atualizados com o que há de mais recente na área.

A participação do Brasil em negociações internacionais sobre as operações de manutenção da paz: contínuo engajamento diplomático, novas nuances

Para além da importante contribuição prestada pelo Brasil no terreno, o país atua, ainda, de forma decisiva, nas negociações multilaterais para promover as posições e os interesses nacionais nas discussões relacionadas às operações de manutenção da paz. Em 2018, o Brasil presidiu, juntamente com a Indonésia, o grupo temático relativo à consolidação e sustentação da paz no contexto da iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P) do secretário-geral das Nações Unidas, que visa a conferir ímpeto político às discussões sobre missões de paz. A A4P divide as prioridades das operações de manutenção da paz da ONU em oito pilares: política; mulheres, paz e segurança; proteção; segurança; desempenho e prestação de contas; consolidação e sustentação da paz; parcerias; e conduta de pessoal e das operações de manutenção da paz. Na esteira do renovado engajamento político em missões de paz, 154 Estados membros, incluindo o Brasil, endossaram a Declaração de Compromissos Compartilhados sobre Operações de Manutenção da Paz.

O perfil construtivo e propositivo do Brasil perfaz, ainda, a atuação do país nas principais discussões relativas às missões de paz no Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34) e no Grupo de Trabalho sobre Equipamento de Propriedade do Contingente (*COE Working Group*) da AGNU. Nesses foros, o Brasil tem advogado pelo respeito aos princípios básicos das operações de paz; aprovação pelo Conselho de Segurança da ONU de mandatos claros e realistas; treinamento especializado e adaptado às condições do terreno para os componentes civil, militar e policial; e provisão de meios e recursos adequados para a consecução do mandato das operações.

Na última sessão substantiva do C-34 em 2020, o Brasil acolheu com satisfação a reestruturação dos métodos de trabalho do Comitê em torno dos oito pilares da A4P. Durante o processo negociador, o Brasil, juntamente com os demais países do grupo regional ABUM (Argentina, Uruguai e México), obteve êxito em incluir pro-

posta de linguagem de apoio à A4P no relatório do C-34, contribuindo para conferir tratamento equilibrado e integrado dos oito pilares da A4P e reforçar o compromisso político dos Estados membros com o tema.

O novo perfil conjuntural do Brasil em operações de paz, com ênfase nos aspectos de preparação e treinamento, impacta, ainda, nas prioridades nacionais durante a negociação do relatório do C-34. A participação brasileira no referido Comitê foi pautada por propostas de parágrafo e apoio a linguagens que visam ao fortalecimento da cooperação para a capacitação de pessoal uniformizado e não uniformizado em missões de paz. São exemplos dessas iniciativas a inclusão no relatório de referências elogiosas às equipes móveis de treinamento, ao Projeto de Parceria Triangular, ao *Light Coordination Mechanism*¹² e aos cursos de preparação médica de forças de paz, a exemplo do *Buddy First Aid Course* e do *Field Medical Assistant Course*.

Na perspectiva brasileira, o treinamento pré-desdobramento ou conduzido no teatro de operação (*in-mission*) possui relevância transversal para todos os aspectos relacionados à missão de paz. Além da capacitação operacional e logística, o treinamento aporta dividendos que se traduzem no aumento da segurança e da proteção das tropas, bem como no aprimoramento do desempenho para o cumprimento efetivo do mandato da operação de paz, como demonstra o relatório coordenado pelo General Santos Cruz intitulado *Improving security of the United Nations peacekeepers* (2017).

Nesse contexto, durante as negociações do C-34, a delegação brasileira, em coordenação com o ABUM, encorajou os esforços recentes empreendidos pelo Secretariado das Nações Unidas para o aprimoramento do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho (CPAS, na sigla em inglês) e para a elaboração do Plano de Ação para Aprimorar a Segurança dos *Peacekeepers*. O país ponderou, no entanto, que tais iniciativas não devem implicar necessariamente a singularização

12 O *Light Coordination Mechanism* é um mecanismo gerido pelo Secretariado da ONU cujo objetivo é facilitar parcerias entre T/PCCs com lacunas em termos de treinamento e Estados membros capazes de prover as capacidades demandadas.

e penalização dos contingentes que não atendam aos critérios mínimos definidos. A prioridade deve recair, sobretudo, no maior engajamento das Nações Unidas e dos Estados membros em apoiar os países contribuintes de tropas e de policiais na preparação de seus efetivos, bem como assegurar provisão de recursos materiais e financeiros adequados à consecução do mandato da missão e aos desafios de segurança no terreno.

Essa compreensão acerca dos desafios das operações de manutenção da paz influencia, igualmente, a posição negociadora do Brasil na reunião trienal do Grupo de Trabalho sobre Equipamento de Propriedade do Contingente (*COE Working Group*). Por ocasião da última reunião, realizada em janeiro de 2020, o Brasil adotou perfil conciliador entre a necessidade de evitar aumentos significativos nos valores de reembolso previstos no Manual COE, em razão da disciplina fiscal doméstica, e a premência de garantir que as tropas desdobradas dispõem de equipamentos e recursos financeiros suficientes para cumprir o mandato da missão diante dos desafios humanitários, políticos e de segurança no terreno. Essa preocupação pautou

as propostas brasileiras e o apoio a documentos temáticos que não ensejassem excessivas elevações do custo nacional, mas, ao mesmo tempo, permitissem responder às principais deficiências identificadas nas missões de paz como lacunas nas infraestruturas de apoio médico, dificuldades de mobilidade logística das tropas e atualização das categorias de equipamento principal voltadas à proteção dos contingentes.

Além do engajamento diplomático do Brasil em negociações internacionais sobre missões de paz, o apoio prestado pelo país a resoluções do CSNU relacionadas ao tema representa tradução prática do compromisso nacional com a paz e a segurança internacional. São exemplos recentes disso o copatrocinio do Brasil na Resolução 2528 (2020a) e na Resolução 2538 (2020b) do CSNU, que tratam, respectivamente, da segurança de *peacekeepers* e da participação de mulheres em forças de paz. O endosso brasileiro a esses documentos reforça a prioridade conferida pelo país às operações de manutenção da paz e contribui para arregimentar consenso da comunidade internacional sobre o tema.

Brasil como membro eleito do Conselho de Segurança da ONU (biênio 2022-2023): novas oportunidades de engajamento

Em junho de 2021, o Brasil foi um dos cinco países eleitos para integrar o CSNU como membros não permanentes durante o biênio 2022-2023. O país deverá ingressar no CSNU em janeiro de 2022, podendo já acompanhar todas as reuniões do órgão a partir de outubro de 2021. Compor o seletivo grupo dos quinze países do Conselho de Segurança abrirá ao país novas oportunidades de engajamento nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

Durante o exercício de mandatos anteriores no CSNU, o Brasil decidiu contribuir com unidades militares formadas para a ONUMOZ (Moçambique), para a UNAVEM III (Angola), para a MINUSTAH (Haiti) e para a UNIFIL (Líbano). Dessa forma, não é desarrazoado supor que uma decisão similar possa ser tomada durante o biênio 2022-2023, quando a atuação da política externa brasileira no tema da paz e segurança internacional ganhará

grande destaque na imprensa, na academia e dentro do próprio governo brasileiro. Apesar dos desafios orçamentários e políticos, há algumas opções para envio de contingente militar brasileiro para operações de manutenção da paz da ONU.

A disposição brasileira em continuar fornecendo unidades formadas pode ser confirmada por meio das capacidades que o país mantém à disposição da ONU para possível emprego em operações de paz por meio do Sistema de Prontidão de Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (*United Nations Peacekeeping Capabilities Readiness System – UNPCRS*). Esse sistema tem o propósito de manter o acompanhamento das capacidades potencialmente disponíveis, nos diferentes Estados membros, para emprego nas missões em andamento ou a serem estabelecidas. O Brasil possui atualmente, no nível 2 do UNPCRS¹³, um batalhão de infan-

13 O UNPCRS classifica os meios disponibilizados pelos países para potencial emprego em quatro níveis de comprometimento: nível 1 – o país interessado manifesta formalmente o interesse em fornecer determinada capacidade; nível 2 – a ONU realiza visita de avaliação e assessoramento para verificar as condições

taria, um hospital de campanha, uma unidade de helicópteros, uma unidade de aeronave de ataque e uma unidade de aeronave de transporte. Possui, ainda, no nível 1, duas companhias de infantaria, uma companhia de engenharia e uma companhia de polícia. Em 2021, mais um batalhão de infantaria (mecanizado) e uma companhia de engenharia deverão ser avaliados pela ONU para passarem ao nível 2.

Além disso, as possibilidades de desdobramento são objeto de constante avaliação no Ministério da Defesa, por meio de projeto chamado Seleção e Emprego de Tropas Adjudicadas (SETA), ferramenta que tem como principais finalidades analisar continuamente as missões de paz em andamento, por meio de uma equipe multidisciplinar, e apresentar os aspectos positivos e negativos relativos à referida participação. Eventual engajamento do Brasil por meio do envio de contingentes formados deverá preservar o legado histórico e a reputação acumulados pelo país ao longo dos últimos 70 anos, bem como refletir considerações como análise do seu entorno estratégico, laços históricos e culturais e desafios logísticos. Convém destacar que os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores se mantêm constantemente em condições de assessorar a Presidência da República em relação a qualquer demanda apresentada pela ONU. Todas as demandas de contingente são apreciadas também pelo Ministério da Economia, que avalia os aspectos financeiros envolvidos, para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional.

Além das modalidades tradicionais de desdobramento, podem ser consideradas, ainda, opções que prescindem de grandes contingentes formados, como companhias de reação rápida (*Quick Reaction Force* – QRF), capacidade atualmente bastante valorizada pela ONU. À diferença dos batalhões de infantaria, constituídos por cerca de 750 militares, as companhias de reação rápida caracterizam-se pelo emprego de aproximadamente 150 militares. Tais unidades requerem grande mobilidade dos efetivos, com vistas a garantir deslocamento tempestivo em diversas regiões da área de operação da missão.

Há, ainda, inúmeras frentes de oportunidade para envio de militares, policiais e civis para

operações de manutenção da paz, seja em missões individuais, seja em unidades reduzidas. No que tange à participação de policiais brasileiros em missões de paz, existe grande potencial de aumento desse engajamento na medida em que a demanda por *Individual Police Officers* deve manter-se alta no curto e no médio prazos. Embora algumas operações de manutenção da paz estejam em processo de reconfiguração com vistas a futuro desengajamento, os contingentes policiais dessas missões têm sido preservados e, em alguns casos, ampliados. Além disso, há grande interesse do Secretariado da ONU por mais equipes policiais especializadas (*Specialized Police Teams* – SPTs), pequenas equipes de policiais especializados em temas específicos de grande relevância para as missões, como violência sexual e investigação forense. O Brasil tem potencial de aumentar sua contribuição de policiais para missões de paz por meio dessas duas modalidades.

No que diz respeito ao engajamento político-diplomático do país com o tema das operações de manutenção da paz, eventual mandato no Conselho de Segurança da ONU trará novas oportunidades. Em primeiro lugar, o Brasil poderá promover reuniões formais e informais do órgão sobre as missões de paz, bem como sobre a iniciativa *Action for Peacekeeping* – A4P. Como membro do CSNU, poderá convocar, com o copatrocinio de outros Estados membros da ONU, reuniões do Conselho em formato "fórmula Arria", tipo de reunião informal em que qualquer tema pode ser discutido, e não apenas aqueles na agenda do órgão. Além disso, como presidente rotativo do Conselho, o Brasil poderá organizar reuniões formais – debates abertos de alto nível ou *briefings* – sobre questão específica de particular interesse dentro do tópico maior das operações de manutenção da paz, como a interface conceitual entre consolidação e manutenção da paz, a segurança dos *peacekeepers* e a atuação de mulheres *peacekeepers*, no âmbito da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança.

Em segundo lugar, o país poderá incrementar seu engajamento diplomático com o tema das operações de manutenção da paz por meio de sua atuação nos órgãos subsidiários do Conselho de Segurança. Logo após eleitos, em junho, os países

da capacidade disponibilizada pelo país; nível 3 – o país envia à ONU detalhamento da capacidade a ser desdobrada, incluindo lista de equipamentos principais, lista de autossustentabilidade, porto de embarque e cronograma de prontidão para desdobramento; e nível 4 (desdobramento rápido) – o país se compromete a desdobrar sua capacidade em 60 dias.

que integrarão o órgão a partir de janeiro do ano seguinte iniciam gestões junto ao presidente do Grupo de Trabalho sobre Documentação e outras Questões Procedimentais (IWG, na sigla em inglês) e ao coordenador dos cinco membros permanentes (função assumida por um dos P5 a cada três meses), a fim de definir quais órgãos subsidiários cada um presidirá (SECURITY COUNCIL REPORT, 2020). Os órgãos subsidiários incluem comitês de sanções, grupos de trabalho e comitês sobre temas específicos.

Durante seu último mandato no CSNU, em 2010-2011, o Brasil presidiu os comitês de sanções referentes à República Democrática do Congo e à Costa do Marfim. Uma maneira de demonstrar maior engajamento com o tema das missões da paz seria pleitear a presidência do Grupo de Trabalho sobre Operações de Manutenção da Paz, atualmente presidido pela Tunísia, que encerrará seu mandato no Conselho em dezembro de 2021. Assumir a presidência de comitê de sanções referente a país no qual o Brasil mantém *peacekeepers* – atualmente atendem a esse critério os comitês referentes à República Democrática do Congo, ao Líbano, à República Centro-Africana e ao Sudão do Sul – também poderia criar dinâmica positiva de engajamento brasileiro.

Em resumo, a eleição do Brasil para o Conselho de Segurança das Nações Unidas abre

novas oportunidades de engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz, seja como contribuinte de pessoal uniformizado, seja como líder político-diplomático nas negociações internacionais sobre o tema. O assento no CSNU permitirá, ainda, que o país consolide e dê publicidade à sua atuação como provedor de capacidades para as missões de paz da ONU.



A eleição do Brasil para o Conselho de Segurança das Nações Unidas abre novas oportunidades de engajamento do Brasil em operações de manutenção da paz, seja como contribuinte de pessoal uniformizado, seja como líder político-diplomático nas negociações internacionais sobre o tema. O assento no CSNU permitirá, ainda, que o país consolide e dê publicidade à sua atuação como provedor de capacidades para as missões de paz da ONU.



Conclusão

Apesar de diversos desafios, as operações de manutenção da paz das Nações Unidas são instrumentos comprovadamente eficazes na promoção da paz e da segurança internacional. Contribuinte pioneiro para as missões de paz da ONU, o Brasil tem trajetória de engajamento com essas operações marcada por importantes inflexões. Atualmente observa-se mais um momento de inflexão, caracterizado por uma mudança conjuntural do perfil de engajamento brasileiro. O encerramento da MINUSTAH, em outubro de 2017, e posteriormente o término do desdobramento de navio brasileiro na FTM-U-NIFIL, em dezembro de 2020, levaram ao fim de longo período em que o Brasil manteve ininterruptamente contingentes militares formados a serviço da ONU. Essa retração quantitativa não significa, contudo, o desengajamento do país em relação às operações de manutenção da paz. O Brasil permanece comprometido com as missões de paz da ONU, como afirmou o Presidente Jair

Bolsonaro em seus discursos na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2019 e 2020, e conforme consta também da Política de Defesa Nacional (PDN) e da Estratégia de Defesa Nacional (END), atualizadas e encaminhadas para apreciação do Congresso Nacional.

O país mantém-se engajado, mas sob um novo perfil conjuntural, cujas bases foram sedimentadas por sua extensa experiência progressiva no tema. Ao deixar de ser contribuinte de contingentes para operações de manutenção da paz, o Brasil mantém contribuição significativa de militares em missões individuais, em especial oficiais de Estado-Maior, e consolida-se como importante provedor de capacidades e de treinamento. Principal exemplo desse novo perfil é a equipe móvel de treinamento brasileira especializada em operações na selva desdobrada desde junho de 2019 na MONUSCO, onde capacita tropas dos países que integram a Brigada de Intervenção da missão. O país tem contribuído também

para a implementação do Projeto de Parceria Triangular das Nações Unidas, cujo objetivo é prover capacidades técnicas nas áreas médica, de engenharia militar e de unidades de sinais para militares de países africanos e asiáticos e prepará-los para desdobramento em operações de paz. Atestam, ainda, a consolidação desse novo perfil, a realização em território nacional de cursos de treinamento promovidos pela ONU, a contribuição para o desenvolvimento e a atualização de diversos manuais de treinamento e políticas setoriais das OMP e a cooperação com diversos países no âmbito do treinamento pré-desdobramento por meio de dois centros nacionais: o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e o Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COPazNav).

Esse perfil de engajamento assentado na provisão de treinamento reflete-se no contínuo engajamento do Brasil em negociações internacionais relativas a missões de paz, em especial aquelas levadas a cabo no Comitê Especial da ONU sobre Operações de Manutenção de Paz (C-34) e no Grupo de Trabalho sobre Equipamento

de Propriedade de Contingente (*COE Working Group*) da AGNU, bem como na iniciativa *Action for Peacekeeping*, conduzida pelo secretário-geral das Nações Unidas. Nesses foros, a diplomacia brasileira tem apresentado e encampado propostas de cooperação e capacitação voltadas ao aprimoramento do desempenho das forças de paz, com vistas a aumentar a efetividade das missões e a segurança das tropas desdobradas. A atuação do país nas discussões multilaterais tem contribuído para assegurar que as operações de manutenção da paz sejam dotadas de recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com os significativos desafios enfrentados no terreno.

As credenciais diplomáticas e militares brasileiras em operações de manutenção da paz poderão ser reforçadas por ocasião da eventual assunção de assento no CSNU no biênio 2022-2023. Nesse contexto, o tema das missões de paz ganhará especial visibilidade e novas oportunidades de engajamento do país poderão surgir, no que diz respeito tanto ao emprego de pessoal uniformizado quanto à liderança político-diplomática, conforme procurou identificar o presente artigo.

Referências bibliográficas

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Desafios Futuros para as Operações de Paz Brasileiras. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 15, 2010, p. 11-23.

_____. Between Absolute War and Absolute Peacekeeping: The question of the use of force in peacekeeping. In: NADIN, Peter. *The Use of Force in Peacekeeping*. London: Routledge, 2018.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Estado*. 2020. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/>>.

BRASIL. Marinha do Brasil. Disponível em: <<http://www.marinha.mil.br/>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança*. 2017. Sítio eletrônico: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/PlanoNacional-Mulheres-Paz-Seguranca.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2020.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. *Resolução 2528*. Index: S/RES/2528, 25 de junho de 2020a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3869274>>. Acesso em: 1º mar. 2021.

_____. *Resolução 2538*. Index: S/RES/2538, 28 de agosto de 2020b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3869274>>. Acesso em: 1º mar. 2021.

DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2005.

DE MORAES, Maria Luisa Escorel; ALVES, Wallace Medeiros de Melo. O Brasil e a MINUSTAH – os Três “Ds” da Cooperação brasileira para o Haiti: diplomacia, desenvolvimento e defesa. *Doutrina Militar Terrestre*, [s. l.], out./dez. 2017.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ (DPKO/ONU). *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. 2008. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/united-nations-peacekeeping-operations-principles-and-guidelines-the-capstone-doctrine/>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU (DPO/ONU). *Troop and Police Contributors*.

2020a. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

_____. *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*. 2020b. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-2018-2028.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

_____. *United Nations Infantry Battalion Manual (UNIBAM)*. 2020c. Disponível em: <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/401024/2020.01%20UNIBAM%20Infantr%20Battalion%20Manual_JAN%202020.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 11 dez. 2020.

FIGUEIRÔA, Christiano Sávio Barros. Sete décadas de operações de manutenção da paz das Nações Unidas – contribuições brasileiras. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. (Orgs.). *V Conferência sobre Relações Exteriores: o Brasil e as tendências do cenário internacional*. Brasília: FUNAG, 2018.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HAMANN, Eduarda Passarelli. O Brasil e as operações de paz da ONU: a trajetória até a MINUSTAH. In: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso (Orgs.). *13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019.

HAMANN, Eduarda Passarelli; MIR, Wasim. É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU. *Artigo Estratégico 43 do Instituto Igarapé*, [s. l.], set. 2019.

LACROIX, Jean Pierre. Prefácio. In: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso (org.). *13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas*

e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Acordo de Sede publicado no Diário Oficial da União nº 172*, de 5 de setembro de 2019.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Acordo de Sede publicado no Diário Oficial da União nº 246*, de 20 de dezembro de 2019.

SANTOS CRUZ, Carlos Alberto dos. *Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business*. 2017. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2020.

SECURITY COUNCIL REPORT. *In Hindsight: Towards a More Consultative Allocation of Subsidiary Body Chairs*, set. 2020. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-09/in-hindsight-towards-a-more-consultative-allocation-of-subsidiary-body-chairs.php>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

SILVA, Antonio Ruy Almeida; BRAGA, Carlos Chagas Vianna; MARCONDES, Danilo. The Brazilian participation in UNIFIL: raising Brazil's profile in international peace and security in the Middle East? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 2, 2017.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2015.

WALTER, Barbara F.; HOWARD, Lise Marjo; FORTNA, V. Page. The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace. *British Journal of Political Science*, 2020.

COVID-19 E AGRICULTURA: O IMPACTO DA PANDEMIA NOS SISTEMAS AGRÍCOLAS BRASILEIRO E INTERNACIONAL EM 2020

Leonardo Rocha Bento¹
Diego Fernandes Alfieri²

Resumo

Este artigo avalia a evolução da produção e das exportações agrícolas brasileiras e do comércio agrícola internacional durante a pandemia de COVID-19. Apresenta medidas adotadas pelo Brasil em resposta à pandemia, bem como restrições às exportações, políticas de apoio doméstico e barreiras sanitárias e fitossanitárias implementadas por diferentes países. Por fim, analisa as declarações a que o Brasil subscreveu em fóruns regionais e multilaterais e o impacto da pandemia sobre o tratamento da agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Palavras-chave: Agricultura, comércio internacional, OMC, FAO, COVID-19.

-
- 1 Segundo Secretário, lotado no Setor do Agronegócio da Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio.
 - 2 Segundo Secretário, lotado na Divisão de Promoção e Negociação de Temas do Agronegócio I do Ministério das Relações Exteriores.

Introdução

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia de COVID-19. Nos meses que se seguiram, o sistema agrícola internacional enfrentou diversos choques decorrentes da adoção de medidas para conter os efeitos da doença bem como de políticas – restrições às exportações, programas de subsídios e barreiras sanitárias – para limitar os impactos das medidas restritivas sobre a cadeia de abastecimento de alimentos e produtos agrícolas, incluindo o comércio internacional.

Embora, com a COVID-19, não se tenha perdido de vista o desafio estrutural enfrentado pela comunidade internacional de garantir a segurança alimentar de uma população de mais de 7,8 bilhões de pessoas e, em verdade, se lhe tenha dado maior senso de urgência, a situação de emergência e de fechamento de fronteiras provocada pela pandemia reforçou a ideia – aparentemente intuitiva, porém errônea – da autossuficiência alimentar³ como panaceia para lidar com os riscos dos choques nas cadeias agrícolas de comércio global sobre a oferta de alimentos. Tal sentimento pode levar ao reforço das barreiras de acesso a mercados e dos subsídios à produção que as acompanham por meio de políticas *buy local*. Os céticos do comércio agrícola internacional diriam que a crise de COVID-19 revelou vulnerabilidades das cadeias de abastecimento globais, particularmente quanto ao risco de restrições à exportação e choques externos, de onde se depreenderia maior risco de insegurança alimentar para as populações.

A verdade, porém, é que o comércio de produtos agrícolas se mostrou mais robusto e resiliente do que o comércio geral, e o abastecimento de alimentos tem sido satisfatório, fazendo sua parte para que a crise sanitária não deteriorasse sobremaneira a situação da segurança alimentar no mundo. Isso reflete a natureza essencial dos alimentos e a correspondente inelasticidade-renda relativa de sua demanda, bem como o fato de que a maior parte do comércio agrícola (principalmente de cereais e de sementes oleaginosas) ocorre em remessas marítimas a granel, que não foram sujeitas a grandes interrupções.

A busca da autossuficiência não garante por si e pode tornar mais distante a segurança alimentar

de um país. Essa busca esconde, frequentes vezes, retórica protecionista. É difícil escapar da evidência de que tentar produzir tudo o que se consome domesticamente é ineficiente, desnecessário e, acima de tudo, no mais das vezes, impossível em termos práticos. Apenas 27% da população mundial pode obter seus grãos de cereais temperados como o trigo, o centeio, a aveia, e a cevada em um raio de cem quilômetros. Na maioria dos casos, não há como garantir a autossuficiência alimentar sem restringir o acesso da população local a alimentos com nutrientes importantes.

A relação do abastecimento doméstico de alimentos e produtos agrícolas com o comércio internacional não deve ser vista sob a ótica da dependência, mas sob a ótica da confiança. Nesse contexto, a agricultura brasileira, graças à dinamicidade do setor produtivo e às ações governamentais complementares, produziu resultados que podem ser considerados ótimos. O Brasil teve papel importante no sistema agrícola internacional ao longo de 2020, tanto pelo desempenho de suas exportações agrícolas, que contribuem não apenas para a economia nacional como também para a segurança alimentar global, quanto pela sua atuação em fóruns internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o G20, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Conselho Agropecuario do Sul (CAS), opondo-se a medidas protecionistas e subsídios distorcivos à produção e ao comércio agrícola internacional.

Esse papel foi respaldado pelas atuações doméstica e internacional do governo brasileiro. Internamente, executou-se política dinâmica e equilibrada, que criou as condições para que a atividade produtiva seguisse seu curso. Na seara da política externa, vem implementando-se, desde 2019, com a criação do Departamento de Promoção do Agronegócio (DPAGRO) na estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), uma “Diplomacia do Agronegócio”, em favor da projeção do setor no exterior, por meio da abertura de mercados, da melhoria das condições de acesso àqueles já abertos, da atuação contra barreiras comerciais, da defesa da imagem do agronegócio brasileiro e da negociação das principais bases

3 De acordo com essa visão, a produção amplamente distribuída tornou as economias menos autossuficientes e, portanto, menos resilientes. A solução seria o *reshoring* das operações comerciais existentes, menos *offshoring* no futuro, e reduzir a dependência do comércio de forma mais geral.

e normas que regem o sistema multilateral de comércio agrícola. Esse trabalho é feito, em Brasília, em coordenação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), juntamente com o Ministério da Economia e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações

e Investimentos (Apex-Brasil), e em estreito diálogo com o setor privado brasileiro e é executado na "ponta" pela rede de postos diplomáticos e consulares brasileiros, que foi reforçada, em 2020, com a criação dos Setores do Agronegócio (SEAGRO) em mais de 40 deles.

Produção agrícola e comércio exterior brasileiros

Produção agrícola brasileira em 2020

Apesar de a mais recente estimativa do Banco Central para o produto interno bruto (PIB) brasileiro em 2020 indicar queda de 4,4%, a agropecuária foi o setor menos impactado pela pandemia, com uma projeção de crescimento de 2,3% em 2020. O Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) de 2020 alcançou R\$ 871,3 bilhões, maior valor desde que a série histórica começou a ser aferida, em 1989. O valor é 17% superior ao relativo a 2019, que foi de R\$ 769,8 bi. As lavouras tiveram um acréscimo de valor de 22,2% e a pecuária, 7,9%. Sete produtos das lavouras são responsáveis pelo crescimento expressivo do VBP de 2020 em relação a 2019: amendoim (+38%), arroz (+37,9%), cacau (+25,6%), café (+43%), milho (+26,2%), soja (+42,8%) e trigo (+44%). Na pecuária, os destaques são carne bovina (+15,6%), suína (+23,7%) e ovos (+9,4%).

Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a safra de grãos 2020/21 tem perspectiva recorde no que tange tanto à área plantada quanto à produção. Considerando as culturas de verão em suas até três safras e as de inverno, estima-se crescimento de 1,6% sobre a área da safra 2019/2020, totalizando 67 milhões de hectares. A previsão também indica produção de 265,9 mi de toneladas, 3,5% superior à safra 2019/20, o que decorre não apenas do aumento na área de plantio, mas também de recuperação da produtividade das culturas do milho (primeira safra) e da soja, que respondem por 89% da produção de grãos do país e que foram severamente prejudicadas pela estiagem em 2019 em alguns estados produtores. Eis as estimativas para 2020/2021:

- a) Algodão: redução de 8,1% na área a ser cultivada, com uma área total de 1.530 mil hectares e uma produção de pluma estimada em 2,67 mi de toneladas;
- b) Arroz: crescimento de 3,2% na área, e produção estimada em 10,9 mi de toneladas;

- c) Feijão: aumento de 0,1% na área, e produção estimada, para as três safras, em 3,1 mi de toneladas;
- d) Milho: redução de 2,1% na área plantada, e produção estimada, para as três safras, em 102,6 mi de toneladas;
- e) Soja: crescimento de 3,3% na área plantada, e produção estimada em 134,5 mi de toneladas;
- f) Trigo: aumento de 14,6% na área plantada, e produção estimada em 6,2 mi de toneladas.

Ainda segundo a CONAB, a safra 2020/21 brasileira de cana-de-açúcar deverá apresentar um crescimento de 3,5% em relação à safra anterior, com estimativa de que sejam colhidas 665,1 mi de toneladas. No caso do café, a estimativa é de produção de 63,08 mi de sacas beneficiadas, o que representaria um incremento de 27,9% sobre a produção de 2019 e de 3,9% sobre a de 2018.

No que tange às principais proteínas de origem animal, as estimativas da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) para 2020 foram de crescimento da suinocultura brasileira em cerca de 8% em relação ao total de 3,98 mi de toneladas produzidas em 2019, o que representaria aproximadamente 4,3 mi de toneladas, e da produção de carne de frango em cerca de 4,2% em relação ao total de 13,24 mi de toneladas produzidas em 2019, o que representaria 13,8 mi de toneladas. Em relação à carne bovina, apesar de os abates brasileiros em 2020, estimados em 31,94 mi de cabeças de gado, estarem em um dos menores patamares da década, o que se explica pelo atual processo de recomposição do rebanho pecuário, a expectativa é de produção de 8,7 mi de toneladas de carne bovina, pequena queda em relação às 8,88 mi de toneladas de 2019.

O desempenho do setor exportador brasileiro

A contribuição relevante do Brasil como um dos garantes da segurança alimentar global é simultaneamente potencial e atual. É potencial, por ser o Brasil um dos países com maior capa-

cidade de ampliar sua produção agropecuária de forma sustentável nos próximos anos, de forma a atender uma parte significativa da crescente demanda global de alimentos, a ser gerada pelo aumento tanto da população do planeta como do nível de renda em vários países, em particular em desenvolvimento. É atual, por sua vez, porque o Brasil tem demonstrado concretamente a sua confiabilidade como parceiro no fornecimento de produtos agropecuários: a despeito das limitações de vários tipos causadas pela pandemia da COVID-19, o agro brasileiro manteve a produção, honrou seus contratos e bateu recordes de exportação em 2020.

As exportações brasileiras do agronegócio no ano somaram US\$ 100,81 bi, o que representou crescimento de 4,1% em relação a 2019 e o segundo maior valor da série histórica (2018: US\$ 101,17 bi). A expansão, em valor, das exportações do agronegócio resultou do aumento do *quantum* (+9,9%), visto que o índice de preços caiu (-5,3%) no período. Os setores que mais contribuíram para o crescimento das exportações do agronegócio em 2020 foram: o complexo sucroalcooleiro (com crescimento de US\$ 3,79 bi; o complexo soja (US\$ 2,62 bi); fibras e produtos têxteis (US\$ 475,35 mi); carnes (US\$ 473,62 mi); e café (US\$ 361,98 mi). Os setores mais representativos nas exportações foram:

- a) A soja, com US\$ 35,24 bi (equivalente a 35% da pauta de exportação). As exportações de soja em grãos e de farelo de soja foram, respectivamente, de US\$ 28,56 bi e de US\$ 5,92 bi, graças a exportações de 82,97 mi de toneladas de grãos e de 16,96 mi de toneladas de farelo (maior volume da série histórica, graças ao aumento das vendas para destinos menos tradicionais, como Indonésia, Turquia, Tailândia e Vietnã). Os principais destinos das exportações brasileiras de todo o complexo foram a China (US\$ 21 bi), seguida por Países Baixos (US\$ 1,7 bi), Tailândia (US\$ 1,6 bi), Espanha (US\$ 1,2 bi) e Turquia (US\$ 904 mi);
- b) O setor de carnes foi o segundo com melhor desempenho, com US\$ 17,16 bi (17%), dos quais US\$ 8,47 bi foram de carne bovina, US\$ 5,99 bi de carne de aves e US\$ 2,25 bi de carne suína. A carne bovina *in natura* registrou recorde tanto em valor (US\$ 7,45 bi), como em quantidade (1,72 mi de toneladas). As exportações de carne suína *in natura* alcançaram o recorde tanto em valor (US\$ 2,12 bi), como em quantidade (901,1 mil toneladas). Na contramão, as exportações de carne de frango caíram 14,1%, em razão da redução da exportação a países como México,

Emirados Árabes Unidos, Japão e Arábia Saudita. No agregado de setor, os principais destinos das exportações brasileiras foram China (US\$ 6,5 bi), Hong Kong (US\$ 1,8 bi), Arábia Saudita (US\$ 850 mi), Japão (US\$ 723 mi), Emirados Árabes Unidos (US\$ 616 mi), Chile (564 mi), Egito (US\$ 491 mi), Estados Unidos (US\$ 445 mi), Países Baixos (US\$ 419 mi) e Singapura (US\$ 410 mi).

- c) O setor de produtos florestais ocupa o terceiro lugar, responsável por US\$ 11,41 bi em exportações agrícolas (11,3%), puxado por volumes recordes (16,22 mi de toneladas) de vendas externas de celulose (US\$ 5,99 bi). A China (US\$ 3,1 bi), os Estados Unidos (US\$ 2,7 bi), a Itália (US\$ 570 mi), os Países Baixos (US\$ 446 mi) e a Argentina (US\$ 405 mi) foram os principais destinos dessas exportações.
- d) As vendas de açúcar tiveram o volume recorde de 30,78 mi de toneladas, equivalente a US\$ 8,77 bi, alavancando as exportações do setor sucroalcooleiro para um total de US\$ 9,99 bi (9,9%). Os maiores importadores de produtos do setor foram China (US\$ 1,2 bi), Estados Unidos (US\$ 726 mi), Argélia (US\$ 682 mi), Bangladesh (US\$ 628 mi), Índia (US\$ 483 mi), Indonésia (US\$ 463 mi), Nigéria (US\$ 452 mi), Coreia do Sul (US\$ 414 mi), Marrocos (US\$ 404 mi) e Malásia (US\$ 387 mi).
- e) As exportações do setor de cereais, farinhas e preparações, que atingiram o volume de 37,2 mi de toneladas, totalizaram US\$ 6,89 bi (6,8%), sendo o milho responsável por 84,9% do valor exportado pelo setor. O Irã (US\$ 760 mi) foi o principal destino das exportações brasileiras do setor, seguido do Vietnã (US\$ 710 mi), do Japão (US\$ 705 mi), do Egito (US\$ 555 mi) e da Coreia do Sul (US\$ 426 mi).

Apesar de não figurarem no rol dos principais setores em relação ao valor exportado, destacam-se as vendas recordes de algodão não cardado nem penteado (2,13 mi de toneladas), café verde (2,12 mi de toneladas), arroz (1,4 mi de toneladas) e café solúvel (88,72 mi toneladas).

Graças a esses números, o agronegócio representou quase metade das exportações totais brasileiras no período (48%), maior participação na série histórica.

Medidas de facilitação de importação

O Brasil afiançou sua confiabilidade internacional também por meio do exemplo para outros países. O governo brasileiro manteve-se, durante 2020, fiel ao seu entendimento de que a garantia da segurança alimentar depende da manutenção

dos fluxos regulares de comércio internacional em todas as direções. Esse entendimento foi testado na prática quando a oferta de produtos agrícolas específicos produzidos internamente atingiu níveis críticos.

Diante disso, optou, como estratégia para garantir o adequado suprimento, facilitar a sua importação, por meio da redução unilateral das tarifas de importação, ao invés de restringir as exportações brasileiras. Em contraposição às posturas protecionistas que surgiram nesse período, o Brasil fez uma opção pró-mercado que busca criar condições para que o setor privado e os consumidores brasileiros continuem sendo adequadamente abastecidos. Constituem exemplos desta postura as seguintes medidas:

a) Aumento *ad hoc* em 400 mil toneladas do volume da TRQ de trigo no ano-quota 2019-

-2020 (Resolução Geceex nº 53, de 17 de junho de 2020);

b) Redução a zero da alíquota de importação de arroz até o dia 31 de dezembro de 2020 (Resolução Geceex nº 87, de 9 de setembro de 2020);

c) Redução a zero da alíquota de importação de soja até o dia 15 de janeiro de 2021 (Resolução Geceex nº 101, de 20 de outubro de 2020); e

d) Redução a zero da alíquota de importação de milho até o dia 31 de março de 2021 (Resolução Geceex nº 102, de 20 de outubro de 2020).

Em 2020, destaca-se o aumento das importações de azeite de oliva, vinho, álcool etílico, arroz, soja em grãos, óleo de soja em bruto e alho; enquanto houve queda das importações de trigo, papel e malte, os principais itens agrícolas importados pelo país.

Atuação do governo brasileiro

Contribuiu para os resultados acima apresentados uma série de medidas e ações adotadas pelo governo brasileiro ao longo de 2020 a fim de mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre o setor, permitindo que seguisse desempenhando sua função de produzir alimentos seguros e saudáveis.

Medidas gerais

Por meio da Portaria nº 123/2020 do MAPA, foi estabelecido o Comitê de Crise (CC AGRO-COVID19), para monitorar, entre outros, a produção, o mercado e a infraestrutura, e propor estratégias a fim de minimizar os impactos da pandemia de COVID-19 na produção agrícola e no abastecimento de alimentos à população, com vistas a subsidiar o processo de tomada de decisões durante o período de emergência pública decorrente do coronavírus.

A Portaria nº 116/2020 do MAPA reconheceu as atividades de vigilância sanitária como essenciais para o pleno funcionamento das cadeias produtivas de alimentos e bebidas, a fim de assegurar o abastecimento e a segurança alimentar enquanto perdurasse o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. Desse modo, o Serviço de Inspeção Federal (SIF) manteve as fiscalizações e inspeções de abatedouros e frigoríficos, atividades consideradas essenciais pelo governo federal. Esse trabalho foi fundamental para garantir o abastecimento de carnes e derivados para a população. O SIF

também é responsável pela emissão dos certificados sanitários, documento que assegura que o produto de origem animal brasileiro atende aos requisitos do país importador.

Ademais, o MAPA, o Ministério da Economia e o Ministério da Saúde elaboraram um manual com medidas de prevenção, controle e mitigação dos riscos de transmissão da COVID-19 nos frigoríficos e laticínios. As cartilhas tiveram como objetivos preservar a saúde dos trabalhadores, evitar a paralisação dessas atividades e garantir a chegada dos alimentos aos supermercados e aos portos.

Medidas de Apoio

O MAPA adotou algumas medidas de política agrícola específicas para mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19, em complemento à aprovação da “Lei do Agro” (Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020), para a melhoria e a ampliação do mercado de crédito privado para o agronegócio brasileiro, e do lançamento do Plano Safra 2020/2021, em 1º de julho de 2020, que garantiu R\$ 236,3 bilhões em recursos para o crédito rural (crescimento de 6% em relação a Plano anterior) e melhores condições de financiamento, além da duplicação do volume de recursos para a subvenção ao prêmio do seguro rural em 2020, passando de R\$ 440 mi em 2019 para R\$ 880,9 mi, o que permitirá a cobertura securitária de área em torno de 12,7 mi de hectares. Essas medidas de política agrícola específicas abrangeram especialmente

a renegociação de dívidas rurais e a criação de linhas de créditos para os pequenos e médios produtores rurais, conforme a seguir:

- a) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Medida Provisória nº 957/2020)
 - i. O PAA Compra com Doação Simultânea recebeu uma dotação orçamentária de R\$ 370 mi para a compra de produtos agrícolas produzidos por agricultores familiares e cooperativas, para a subsequente doação para pessoas em risco alimentar e nutricional;
 - ii. O PAA Leite recebeu uma dotação orçamentária de R\$ 130 mi para a compra de leite “in natura” e de laticínios de agricultores familiares do semiárido brasileiro, para a subsequente distribuição para entidades beneficentes e famílias em estado de vulnerabilidade social;
- b) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Lei nº 13.987/2020)
 - i. Continuidade da distribuição de alimentos adquiridos com recursos do PNAE para parentes e tutores de estudantes da educação básica de escolas públicas durante o período de suspensão das aulas em razão de períodos de emergência ou calamidade pública;
- c) Prorrogação de dívidas (Resolução CMN nº 4.840)
 - i. Prorrogação do prazo de vencimento das parcelas de operações de crédito rural de investimento e de custeio de mutuários cujas atividades foram prejudicadas pelas medidas de distanciamento social ligadas à pandemia de COVID-19;
- d) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMP) (Resolução CMN nº 4.801)
 - i. Criação de linhas de créditos especiais para produtores agrícolas de pequeno e médio porte, com taxas de juros subsidiadas e prazo de pagamento de três anos para produção de flores, frutas, vegetais e leite;
- e) Garantia-safra (Portaria nº 15/2020 do MAPA)
 - i. Autorização de pagamento do benefício garantia-safra em parcela única de R\$ 850,00 devido ao estado de calamidade pública (em

condições normais, o benefício é pago em cinco parcelas).

No campo fitossanitário, a principal medida adotada pelo governo brasileiro foi a implementação de assinatura eletrônica para certificados fitossanitários internacionais (CFI), os quais acompanham as exportações de produtos vegetais. A medida visa diminuir o contato físico entre as pessoas envolvidas nas operações de comércio exterior.

É importante notar que as políticas de apoio ao setor adotadas pelo governo brasileiro foram direcionadas e compatíveis com o objetivo de apoiar emergencialmente os produtores brasileiros, sem representar a criação de subsídios adicionais com capacidade de distorcer a produção e o comércio agrícolas.

Abertura de mercados

O ano de 2020 foi marcado pela detecção de doenças de notificação obrigatória à Organização de Saúde Animal (OIE) em importantes países, como a Influenza Aviária de Alta Patogenicidade na Croácia, nos Países Baixos, no Reino Unido e na Austrália, e a Peste Suína Africana, na Alemanha, na Bélgica, na Polônia e em vários países da Ásia.

O Brasil, por seu turno, continuou aprimorando seu status sanitário na área de saúde animal, de modo a qualificar-se como provedor seguro do ponto de vista da inocuidade dos alimentos, reforçando sua confiabilidade como fornecedor. Destaca-se a esse respeito a situação das seguintes enfermidades no país:

- a) Influenza Aviária de Alta Patogenicidade: nunca registrada no país;
- b) Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB): ausente no país e reconhecimento pela OIE de risco insignificante para EEB⁴;
- c) Peste Suína Clássica: reconhecimento de área livre⁵ pela OIE⁶;
- d) Peste Suína Africana: reconhecimento de país livre pela OIE;
- e) Febre Aftosa: reconhecimento de país livre de febre aftosa com vacinação e do estado de Santa Catarina sem vacinação pela OIE.

No caso da febre aftosa, graças aos avanços no âmbito do Plano Estratégico 2017-2026 do Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa, em 2020 houve o reconhecimento,

4 O último foco atípico foi confirmado e eliminado em abril de 2019.

5 Incorpora quinze estados brasileiros (Acre, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins) e o Distrito Federal.

6 O último foco foi registrado fora da zona livre da doença e eliminado em dezembro de 2019.

pelo MAPA (Instrução Normativa nº 52), como etapa prévia à solicitação do reconhecimento pela OIE, dos estados do Acre, Paraná, Rio Grande do Sul e Rondônia, além de regiões do Amazonas⁷ e do Mato Grosso⁸, como livres de febre aftosa sem vacinação.

A sanidade da produção brasileira possibilitou que fossem mantidas as negociações para aberturas de mercados para exportação de produtos brasileiros. Ao longo de 2020, foram definidos requisitos sanitários ou fitossanitários que devem atender exportadores brasileiros para cumprir o nível de proteção definido pelos países importadores para 74 novos produtos, tanto de origem animal, como colágeno bovino,

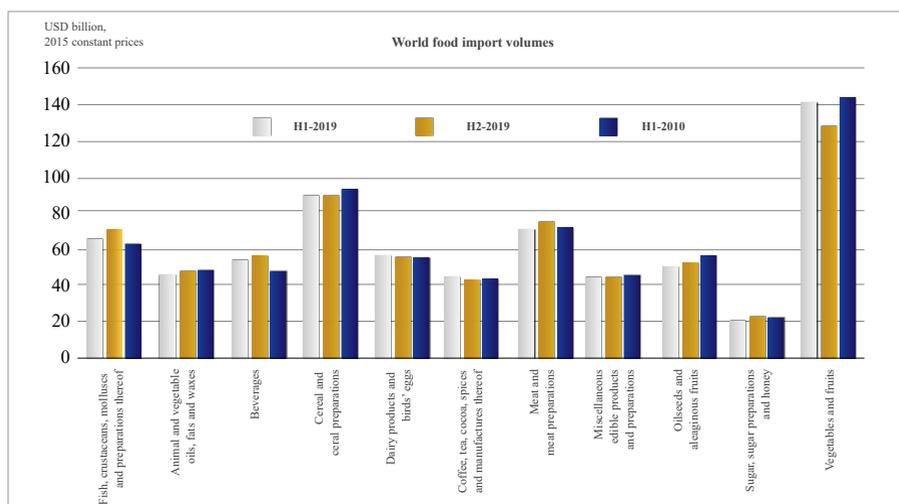
material genético bovino, suíno, equino e avícola, lanolina, pescado extrativo e peixes ornamentais e carne de anfíbios, quanto de origem vegetal, como gergelim, folhas de tabaco, plantas de eucalipto, mudas *in vitro* de teca, feijão, maçãs e uvas frescas.

Essa criação de alternativas para a diversificação da pauta brasileira envolve mais de vinte mercados nas Américas, como Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Guatemala, México e Peru; na África e no Oriente Médio, como Arábia Saudita, Catar, Egito, Emirados Árabes Unidos, Irã e Marrocos; e na Ásia e Pacífico, como Austrália, China, Índia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Taipé Chinês.

Comércio internacional e respostas à pandemia

De modo geral, o comércio e as cadeias globais de valor de alimentos e de produtos agrícolas provaram-se resilientes aos choques provocados pela pandemia. De acordo com dados da FAO, disponíveis até junho de 2020, as importações de alimentos em nível global aumentaram em 0,5% no primeiro semestre de 2020 em comparação com o mesmo período em 2019. As importações

de produtos alimentares básicos, como cereais, oleaginosas e óleos vegetais, açúcares, frutas e vegetais, aumentaram no primeiro semestre de 2020 tanto em valor quanto em volume, apesar dos preços, em geral, majorados para esses produtos. As *commodities* em relação às quais houve contração podem ser consideradas altamente elásticas à renda, como bebidas e pescados.



Fonte: FAO. Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets – November 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4060/cb1993en>>.

7 Apuí, Boca do Acre, Canutama, Eirunepé, Envira, Guajará, Humaitá, Itamarati, Ipixuna, Lábrea, Manicoré, Novo Aripuanã, Pauini e parte do município de Tapauá.

8 Município de Rondolândia e partes de Aripuanã, Colniza, Comodoro e Juína.

Ainda segundo a FAO, o final de 2020 foi marcado pelo aumento dos preços globais das *commodities* alimentares. O índice de preços da FAO registrou aumento brusco em novembro de 2020 (maior aumento mensal desde julho de 2012), atingindo, em média, 105 pontos durante o mês (nível mais alto desde dezembro de 2014), 3,9% acima da média de outubro e 6,5% acima dos valores do início do ano.

Esse movimento em novembro foi puxado pelo índice de preços de óleos vegetais, em razão das contrações dos estoques globais. Comparando-se com horizonte temporal mais longo, chamam atenção o comportamento do índice de cereais, quase 20% mais alto do que em novembro de 2019, devido a safras reduzidas em Argentina (trigo), Estados Unidos e Ucrânia (milho) e à recomposição de estoques chineses (arroz); e de lácteos, que se aproxima do nível mais elevado dos últimos 18 meses. Por seu turno, o índice de carnes está 13,7% abaixo do nível de novembro de 2019.

No que tange às previsões de produção de cereais em 2020, a FAO estima uma produção de 2,742 bilhões de toneladas (1,47 bi de toneladas de cereais secundários; 761,7 mi de toneladas de trigo e 508,4 mi de toneladas de arroz), um volume recorde, 1,3% acima dos resultados de 2019. A utilização de cereais em 2020/21 está estimada em 2,744 bi de toneladas, o que representaria um crescimento de 1,9% em relação a 2019/2020, puxado pelo aumento do uso de milho e de sorgo como ração animal na China e de milho para produção de etanol no Brasil e nos EUA. Em relação aos estoques ao final das safras em 2021, há previsão de redução para 866,4 mi de toneladas, o que representaria uma razão estoque/uso de 30,7%, o valor mais baixo dos últimos cinco anos, mas ainda assim um nível confortável. Finalmente, quanto ao comércio internacional de cereais em 2020/21, a estimativa é que haja um aumento de 3,4% em relação ao ano anterior, chegando a 454,6 mi de toneladas, devido sobretudo ao aumento das exportações norte-americanas de milho e à manutenção dos fortes níveis de compras pela China.

A seguir, serão apresentados breves comentários sobre os diferentes tipos de medidas agrícolas que podem ter caráter distorcivo

adotados por diferentes países ou blocos como resposta à pandemia:

Restrições às exportações

Entre as políticas agrícolas distorcivas aplicadas como resposta a uma crise, as restrições às exportações costumam ganhar o maior destaque, muito embora, como se verá mais adiante, seu impacto em 2020 seja bem mais limitado do que as medidas de apoio doméstico adotadas. De acordo com levantamento realizado pelo Japão e outros parceiros do G10 na OMC (documento JOB/AG/188), entre março e setembro de 2020, 16 membros teriam adotado 21 medidas de restrições às exportações⁹. O principal grupo de produtos afetado foi o de cereais (trigo, trigo sarraceno, farinha de trigo, arroz, milho, centeio e cevada), mas foram aplicadas medidas restritivas também sobre outros produtos, como ovos de galinha, legumes secos, açúcar, soja, semente de girassol e limão. Segundo o International Food Policy Research Institute (IFPRI), medidas foram adotadas por exportadores significativos de alguns desses produtos, como é o caso dos países da União Econômica Eurasiática, em especial o Cazaquistão e a Rússia (trigo), da Ucrânia (trigo), do Vietnã (arroz) e da Turquia (limão). Mais da metade das medidas adotadas tiveram o caráter de proibição às exportações, seguidas pela imposição de quotas às exportações. O tempo médio de aplicação foi de 130 dias.

Se comparado com a crise alimentar paralela à crise financeira global, entre 2007-2008, em 2020 foram aplicadas menos medidas e com efeito menor sobre os preços agrícolas internacionais. De acordo com a FAO, naquele momento 33 países recorreram a restrições às exportações, o que teria contribuído para o incremento de cerca de 45% do preço internacional do arroz e de 30% do trigo, uma situação muito pior do que a se verificou em 2020, conforme os dados trazidos na seção anterior.

Em seções seguintes, apresentar-se-ão mais informações do levantamento feito pelo G10 e as discussões na OMC sobre proposta de decisão relativa à isenção do Programa Mundial de Alimentos do escopo de medidas de restrições às exportações.

9 De acordo com monitoramento do International Food Policy Research Institute (IFPRI), 19 países (três não membros da OMC) teriam adotado 28 medidas de restrições às exportações como resposta à pandemia. De acordo com a FAO, teriam sido adotadas 22 medidas.

Políticas de apoio

Levantamento feito pelo Ministério das Relações Exteriores, com base em informações transmitidas por parte da rede de postos do Brasil no exterior, apontou a adoção por 24 países selecionados¹⁰ de mais de cem medidas de política agrícola, como parte de programas nacionais para lidar com os efeitos da pandemia no setor agrícola, com potencial de serem classificadas como apoio doméstico conforme o Acordo de Agricultura (AoA) da OMC. Alguns desses países também apresentaram, de maneira inédita nesses 25 anos da OMC, relatório *ad hoc* ao Comitê de Agricultura, sobre as medidas apresentadas, conforme será discutido adiante. Tal relatório não substitui as notificações regulares de apoio doméstico, em que os membros demonstram de maneira detalhada (tipos de programas e valores dispendidos) a compatibilidade ou não de seus gastos e de suas políticas com os compromissos assumidos perante a OMC, porém conferiu maior transparência ao pilar do AoA em relação ao qual os membros ainda não conseguiram chegar a um acordo sobre novas modalidades de disciplinas que permitam reduzir os efeitos distorcivos de suas políticas agrícolas sobre a produção e o comércio. A esse respeito, chamam atenção o *State Aid Temporary Framework*, carro chefe das medidas em relação à COVID 19 adotadas pela União Europeia e por seus Estados membros, que já teve o desembolso de recursos que totalizam EUR 4,4 bilhões aprovado pela Comissão Europeia até dezembro de 2020, e o *Coronavirus Food Assistance Program* dos Estados Unidos, que, em sua primeira fase, até dezembro de 2020, já havia possibilitado o desembolso de US\$ 10,5 bilhões.

Barreiras sanitárias e fitossanitárias

De acordo com a nota informativa *Standards, Regulations and COVID-19 – What Action Taken by WTO Members*, circulada pelo Secretariado da OMC em dezembro de 2020, 38 Membros

notificaram medidas relacionadas a padrões regulatórios, regulamentação ou avaliação da conformidade como resposta à COVID-19 (106 notificações relativas a barreiras técnicas ao comércio – TBT; e 65 relativas a medidas sanitárias e fitossanitárias – SPS). Nem todas as medidas adotadas pelos Membros tiveram caráter restritivo. Conforme classificação do Secretariado da OMC pode-se separar as medidas segundo quatro grandes objetivos: simplificar os procedimentos de certificação; garantir a segurança de produtos médicos; aprimorar o acesso a alimentos por meio do relaxamento de regulamentos técnicos; e lidar com eventuais riscos associados à COVID-19 em animais vivos comercializados internacionalmente.

As 171 notificações TBT ou SPS dos membros responderam por cerca de dois terços de todas as notificações feitas à OMC em relação a COVID-19 e abarcaram principalmente equipamentos de proteção individual e produtos médicos, mas também alimentos (33, majoritariamente SPS), animais vivos (19, quase que exclusivamente SPS) e produtos vegetais (nove medidas SPS). O Brasil foi, de longe, o membro que mais notificou medidas (trinta no total, sendo 28 de TBT e duas de SPS, ambas facilitadoras de comércio).

No campo das medidas adotadas alegadamente em função do risco de transmissão da COVID-19 que impactaram as exportações brasileiras, ressaltam-se aquelas adotadas por China e Filipinas. A China estabeleceu protocolo, ainda em vigor, em caso de testagem positiva em exame de ácido nucleico em alimentos importados da cadeia de produtos refrigerados. As Filipinas, por sua vez, suspenderam as importações de frango proveniente do Brasil com base na notícia de detecção do novo coronavírus em embalagem exterior de carregamento de carne de frango para a China, em agosto de 2020. A suspensão somente foi levantada após intensas gestões do governo brasileiro, em dezembro de 2020.

Atuação internacional do Brasil

Ao longo de 2020, apesar das dificuldades impostas pela pandemia, o governo brasileiro não se esquivou de declarar, bilateralmente e em diferentes foros internacionais, seu compromisso

com a adoção das medidas necessárias para a manutenção dos fluxos regulares do comércio internacional de alimentos e produtos agrícolas, bem como para a garantia da segurança alimentar

¹⁰ África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, China, Coreia do Sul, Egito, Estados Unidos, França, Grécia, Índia, Indonésia, Irlanda, Itália, Japão, México, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Suíça e Tailândia.

mundial, de modo a tranquilizar governos e parceiros comerciais estrangeiros acerca da capacidade do Brasil de manter o fornecimento de bens agropecuários. Deixou registro público de suas posições ao patrocinar as seguintes declarações:

COVID-19 y abastecimiento de alimentos (Conselho Agropecuário do Sul)¹¹

O comunicado, adotado em 31 de março, tem como base o reconhecimento de que não há evidência de transmissão da COVID-19 por alimentos, uma vez que o vírus necessita de hospedeiro viável para sua replicação; que os signatários adotaram as medidas necessárias para garantir o fluxo doméstico de alimentos, permitindo o normal funcionamento do transporte de carga, nacional e internacional; e que o transporte terrestre é parte essencial da cadeia de suprimento de alimentos, sendo imperativo manter o fluxo de produtos agrícolas e velar pela saúde dos trabalhadores envolvidos nessa atividade. Os signatários comprometem-se com uma série de recomendações gerais, como a desinfecção das unidades de transporte e a difusão de boas práticas de higiene tanto aos transportadores quanto ao pessoal envolvido com o recebimento das mercadorias, e de recomendações específicas para operadores de veículos de carga e de entregas de material, como o não abandono do veículo, o uso de álcool em gel e a utilização de banheiros apenas em áreas externas aos pátios de abastecimento.

Joint Statement following the Extraordinary High-Level Meeting of the Group of Friends of Food Security and Nutrition on the impact of COVID-19 on food availability and supply (ONU)¹²

Adotada em 20 de abril, no contexto da realização de videoconferência entre embaixadores dos membros da ONU, a Declaração Conjunta, após notar o risco de que a crise de saúde poderia levar a uma crise alimentar, colocando em perigo

centenas de milhares de pessoas, e recordar que muitos países contam com as importações de alimentos básicos para garantir sua segurança alimentar e com a atividade agrícola para garantir a subsistência de sua população, reconhece a necessidade de tornar mais resilientes os sistemas alimentares. Menciona a necessidade do trabalho coordenado, em coerência com os três pilares do sistema das Nações Unidas – paz e segurança; desenvolvimento sustentável e direitos humanos –, e o dever de garantir acesso a alimentos adequados, seguros, economicamente acessíveis e nutritivos e de disponibilizar insumos, tecnologia agrícola e liquidez para que países em desenvolvimento possam lidar com vulnerabilidades decorrentes da pandemia. Conclui com o reconhecimento de que a crise pode ser uma oportunidade para *build back better* e com uma menção ao 2021 *Food Systems Summit*¹³.

El COVID-19 y los riesgos a las cadenas de abastecimiento de alimentos (FAO)¹⁴

Também de abril, a Declaração reconhece, de início, que, diferentemente de crises anteriores, os mercados da América Latina e Caribe e os globais contavam com estoques suficientes de alimentos para garantir abastecimento das populações e que, na região, 18 milhões de produtores rurais, juntamente com as agroindústrias e demais setores relacionados, seguiam trabalhando para que não se instaurasse uma crise alimentar regional. Por essa razão, foi feito um chamado para que todos os atores do sistema alimentar evitassem a especulação naquele momento de emergência.

Como parte dos esforços governamentais para garantir que as cadeias locais, nacionais, regionais e globais de alimentos seguissem operando, houve a assunção de compromissos relacionados à assistência técnica e financeira a pequenos e médios produtores; à implementação de programas de emergência para prevenir a perda e o desperdício de alimentos; ao monitoramento das cadeias logísticas; à introdução e ao fomento

11 Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

12 Brasil, Canadá, Egito e Itália.

13 A Cúpula de Sistemas Alimentares (*Food Systems Summit – FSS*) será realizada em 2021 como parte da Década de Ação para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030. Segundo a ONU, tem objetivo ser oportunidade para o lançamento de novas ações que gerem progresso em todos os 17 ODS, os quais dependem, até certo ponto, de sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e equitativos. O termo “sistema alimentar” refere-se à gama de atividades envolvidas na produção, processamento, transporte e consumo de alimentos.

14 Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Uruguai.

das plataformas de comércio eletrônico; e à promoção de políticas fiscais e comerciais que não debilitem o funcionamento normal do comércio regional e global.

Declaração da Reunião Extraordinária de Ministros de Agricultura do G20

No dia 21 de abril, os ministros da Agricultura do G20 reuniram-se de forma extraordinária e emitiram uma declaração em que reafirmaram a importância de trabalhar para garantir o fluxo transfronteiriço continuado de alimentos, produtos e insumos essenciais para a agricultura e para a produção de alimentos. Comprometeram-se a evitar medidas restritivas desnecessárias que possam aumentar a volatilidade dos mercados internacionais, com impactos sobre a segurança alimentar e nutricional de populações vulneráveis. Concordaram com a necessidade de que as medidas adotadas sejam específicas, proporcionais, transparentes e temporárias e consistentes com as normas da OMC. Ademais, reafirmaram o compromisso de não impor restrições às exportações ou taxas extraordinárias às compras para fins não comerciais de alimentos e produtos agrícolas pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) e outras agências humanitárias. Em linha com a abordagem *one health*, conclamaram o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, prevenção, detecção, resposta e controle de zoonoses e o desenvolvimento de diretrizes internacionais baseadas na ciência sobre medidas mais rigorosas de segurança e higiene para o controle de zoonoses.

Joint Statement from Western Hemisphere Agriculture Leaders (AG-5)¹⁵

Adotada em 14 de setembro, à margem da Reunião Ordinária dos ministros da Agricultura do G20, a Declaração Conjunta defende a importância de manter os fluxos comerciais agrícolas durante a pandemia, enfatizando o compromisso desses países, que representam 35% das exportações mundiais de produtos agrícolas, em se manterem fornecedores confiáveis de alimentos e de produtos agrícolas para o mundo. Reitera a importância de que não se adotem medidas restritivas ao comércio sem justificativa cientí-

fica e destaca a diretriz da FAO e da OMS de que não há evidência de que o vírus seja transmitido via alimentos ou suas embalagens, sendo feito um chamado para que os parceiros comerciais não imponham requisitos injustificados nem provoquem demoras indevidas às importações.

Declaração da X Reunião dos Ministros de Agricultura dos BRICS

No parágrafo 7º da Declaração Conjunta de 23 de setembro, tomou-se nota dos desafios e ameaças da COVID-19 à construção de sistemas alimentares sustentáveis e à segurança alimentar. Enfatizou-se a necessidade de que as respostas governamentais à pandemia sejam específicas, proporcionais, transparentes, temporárias e consistentes com as regras da OMC, de modo a minimizar o impacto dessas medidas nas cadeias globais de suprimento de alimentos, nos mercados agrícolas e na renda e nas condições de trabalho dos agricultores. Reconheceu-se o comércio como importante elemento para a recuperação econômica global, de modo que se faz um chamado para a reversão, oportuna e efetiva, de medidas que distorçam o comércio e a produção agrícolas que tenham sido implementadas em resposta à pandemia e a seus efeitos, para garantir que não se tornem fonte permanente de distorção.

Declarações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC)

A página específica criada pelo Secretariado da Organização Mundial do Comércio (OMC) em seu portal virtual para a centralização de informações relacionadas à COVID-19¹⁶ reúne trinta declarações emitidas, seja no âmbito da própria Organização, seja aquelas derivadas de iniciativas regionais ou bilaterais comunicadas por seus membros, que guardam relação com a pandemia de COVID-19. Especificamente sobre comércio de produtos agrícolas e alimentos, há apenas duas, ambas copatrocinadas pelo Brasil. Destacam-se, ademais, declaração ministerial do Grupo de Ottawa¹⁷, que contempla eixo específico para a agricultura, e o *concept paper* apresentado pelo país para contribuir para a implementação das ações ali descritas.

15 Argentina, Brasil, Canadá, México e Estados Unidos.

16 Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm>.

17 Grupo de Ottawa surgiu, em meados de 2018, como agrupamento informal, coordenado pelo Canadá, que reúne Membros da OMC interessados em discutir o fortalecimento e a modernização da OMC. É composto também por Austrália, Brasil, Chile, Coreia do Sul, Japão, México, Nova Zelândia, Noruega, Quênia, Singapura, Suíça e União Europeia.

Responding to the COVID-19 Pandemic with Open and Predictable Trade in Agricultural and Food Products (documento WT/GC/208/Rev.2; G/AG/30/Rev.2)

Iniciativa coordenada pelo Canadá, circulada pela primeira vez em 22 de abril e novamente circulada em duas ocasiões em maio com a ampliação do rol de copatrocinadores, trata-se da declaração de natureza comercial na OMC direcionada ao combate à pandemia que contou com o escopo mais representativo de apoiadores. Seus 29¹⁸ copatrocinadores (representando, em razão da presença da União Europeia, um total de 55 Membros) respondem por 67% das exportações e 60% das importações globais de produtos agrícolas e agroalimentares.

A declaração reconhece a necessidade de resposta coordenada internacional para fazer frente aos desafios da pandemia nas áreas de saúde e de economia. Conclama os membros a, ao adotar suas medidas de respostas à crise, conter seus efeitos adversos sobre o comércio de produtos agrícolas e agroalimentares e sobre a segurança alimentar e nutricional dos demais membros e de suas populações. Os copatrocinadores comprometem-se, em termos gerais, com a manutenção dos fluxos comerciais previsíveis de produtos agrícolas e agroalimentares e, de maneira específica, com: i) assegurar que as cadeias de suprimento permanecerão abertas e conectadas, para que os mercados internacionais continuem a contribuir para evitar a escassez de alimentos e para assegurar a segurança alimentar; ii) exercer moderação no estabelecimento de estoques públicos de alimentos, para evitar disrupções e distorções no comércio internacional; iii) não impor restrições às exportações agrícolas e evitar implementar barreiras injustificadas ao comércio agrícola; iv) manter apenas medidas consistentes com as disciplinas da OMC e cumprir

com os requisitos de especificidade, proporcionalidade, transparência e temporalidade quando da adoção de medidas agrícolas emergenciais; v) informar à OMC, assim que possível, as medidas adotadas, garantindo a transparência e a previsibilidade e dando a oportunidade para que os membros revisem tais medidas; vi) assegurar o provimento de informações atualizadas e precisas sobre indicadores de produção e comércio agrícolas; vii) apoiar os esforços da OMC e de outras organizações internacionais na análise dos impactos da pandemia sobre comércio e produção agrícolas; e viii) engajar-se em diálogo para fortalecer a capacidade de prontidão e de resposta a pandemia, incluindo a coordenação multilateral para limitar restrições injustificadas às exportações, em particular na OMC.

COVID-19 Initiative: Protecting Global Food Security Through Open Trade (documento WT/GC/218/Rev.1; G/AG/31/Rev.1; TN/AG/44/Rev.1)

A declaração foi gestada em junho no âmbito do Grupo de Cairns¹⁹, embora tenha contado com o copatrocinio de apenas doze²⁰ de seus 19 integrantes. Sua seção introdutória ressalta os impactos sem precedentes da COVID-19 em termos de saúde e economia e a resiliência do setor agrícola diante da crise provocada pela pandemia. Critica a defesa irrestrita da autosuficiência no setor, afirmando que o comércio aberto complementa a produção doméstica no apoio e na promoção da segurança alimentar global, destacando sua importância não apenas para as dietas das populações e para o acesso a insumos, mas também para o uso mais sustentável e eficiente de fatores de produção. Dedicou atenção especial ao efeito distorcivo de subsídios à produção, do escoamento de estoques públicos e de medidas de restrições às exportações. Rechaça o protecionismo comercial e defende a

18 Os copatrocinadores da declaração são: Arábia Saudita, Austrália, Brasil, Canadá, Catar, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Emirados Árabes Unidos, Equador, Estados Unidos, Geórgia, Hong Kong (China), Japão, Malawi, Malásia, México, Nicarágua, Nova Zelândia, Paraguai, Peru, Reino Unido, Singapura, Suíça, Taipé Chinês, Ucrânia, União Europeia e Uruguai.

19 O Grupo de Cairns é uma coalizão que surgiu em 1986, sob a coordenação da Austrália, com o objetivo de defender os interesses de liberalização do comércio agrícola. Possui atualmente 19 membros (África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã) e um observador (Ucrânia), que respondem por mais de 25% das exportações agrícolas mundiais.

20 Os copatrocinadores da declaração são: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Peru e Uruguai.

promoção de recuperação econômica alinhada com os benefícios de manter mercados agrícolas abertos e justos.

A declaração contém ainda um conjunto de quinze compromissos que os copatrocinadores assumem e desejam promover junto a outros membros em quatro áreas: i) moderação na aplicação de medidas e reversão das medidas distorcivas já aplicadas, com defesa de que as medidas emergenciais restritivas sejam específicas, proporcionais, transparentes, temporárias e consistentes com as normas da OMC e que se considere a adoção de medidas de facilitação de comércio para fortalecer as cadeias de suprimento; ii) assistência alimentar, com compromisso de não imposição de medidas de restrições às exportações sobre o Programa Mundial de Alimentos e outras agências humanitárias, apoio à conclusão de acordo multilateral nesse sentido até a 12ª Conferência Ministerial da OMC (MC-12) e defesa do provimento de assistência alimentar em linha com as disciplinas pertinentes vigentes; iii) transparência, por meio do compartilhamento de informações atualizadas, do chamado para que o Secretariado da OMC continue a realizar o monitoramento de medidas agrícolas e inclua ponto permanente na agenda do Comitê de Agricultura sobre a COVID-19, e da proposta de estabelecimento de grupo de trabalho formado por membros interessados em monitorar as medidas agrícolas adotadas em resposta à pandemia; e iv) reforma, com renovação do compromisso com a reforma das disciplinas agrícolas na OMC e com resultados positivos e significativos na MC-12.

June 2020 Statement of the Ottawa Group: Focusing Action on COVID-19 (documento WT/GC/217)

A declaração ministerial foi adotada pelo Grupo de Ottawa em reunião virtual realizada em 15 de junho e circulada no dia seguinte à OMC. Trata-se de verdadeiro plano de ação concertado entre as treze delegações integrantes do agrupamento, com foco em iniciativas em seis eixos temáticos para fazer frente aos impactos da pandemia de COVID-19. O Brasil logrou garantir a inclusão de eixo específico sobre agricultura, que contempla linhas de ação relativas ao cumprimento dos compromissos já assumidos em outras declarações sobre comércio agrícola e COVID-19, à necessidade de reversão das medidas restritivas adotadas e ao compromisso com aprofundamento de análise sobre medidas que podem ser adotadas para incrementar o comércio agrícola.

Food Security, Agriculture Trade and Stability of Agricultural Markets in the Long-Term: Brazil's Questions for a Reflection within the Ottawa Group (documento RD/AG/79)

Com o objetivo de promover a implementação das ações acordadas pelos ministros do Grupo de Ottawa, o Brasil circulou, no início de julho, no âmbito do agrupamento, *concept paper* com questões para reflexão entre os treze integrantes do agrupamento, com foco no programa de reforma em agricultura, em particular em três temas mais diretamente relacionados com a segurança alimentar e os desafios provocados pela atual pandemia de COVID-19 sobre os mercados agrícolas: restrições às exportações, apoio doméstico e estoques públicos para fins de segurança alimentar. Para fins de transparência, o documento foi circulado para toda a Organização em setembro.

A pluralidade e a diversidade dos integrantes do Grupo de Ottawa, composto, de um lado, por integrantes do Grupo de Cairns, com claros interesses ofensivos em agricultura, e de outro pela União Europeia e por integrantes do G10 (Japão, Suíça, Noruega e Coreia), com interesses defensivos mais acentuados, tem permitido ao Brasil e às demais delegações testar ideias que, caso prosperem em ambiente tão heterogêneo, podem ser indicativos do potencial de sucesso ou fracasso quando debatidas com o restante da Organização. Com base no *concept paper*, o país passou a coordenar reuniões técnicas específicas sobre agricultura no âmbito do agrupamento, garantindo que o tema ocupasse lugar de destaque em sua agenda e que se consolidasse o reconhecimento de que a reforma da OMC precisará incluir o dossiê agrícola. Após seis reuniões técnicas em 2020, já se vislumbram os primeiros resultados: foi no âmbito do agrupamento que se gestaram a mais recente proposta de decisão relativa a restrições às exportações e o Programa Mundial de Alimentos e a elaboração de contribuição conjunta ao Comitê de Agricultura da OMC (CoA) na área de transparência das medidas de resposta à COVID-19, conforme será discutido mais adiante.

Outras declarações

Outras declarações circuladas na OMC tratam, de alguma maneira, do comércio agrícola. Destacam-se: i) declaração do Grupo Africano sobre as implicações da COVID-19 (documento WT/GC/219; TN/C/20), que traz seção específica

sobre agricultura, apresentando os riscos à segurança alimentar do continente e advogando em favor de reforma em agricultura que contemple o interesse de seus integrantes, como *policy space* para países em desenvolvimento, algodão, mecanismo de salvaguardas especiais, estoques públicos para fins de segurança alimentar e apoio doméstico; ii) comunicação do Grupo de Países de Menor Desenvolvimento Relativo (documento WT/GC/211), em que, entre outros, manifesta preocupação com os reflexos de medidas restritivas adotadas por outros membros ao seu acesso a alimentos; iii) declaração ministerial subscrita por 47 membros sobre COVID-19 e o sistema multilateral de comércio (documento WT/GC/212/Rev.2), que, entre outros, defende a manutenção das cadeias de suprimento, a preservação da segurança alimentar e a não imposição de restrições às exportações agrícolas; iv) declaração dos ministros de Agricultura e Florestas da ASEAN em resposta à eclosão da pandemia de COVID-19 e em defesa da promoção de segurança alimentar, inocuidade alimentar e nutrição (documento WT/GC/210, seção III); v) declaração ministerial conjunta de Austrália, Canadá, Coreia do Sul,

Nova Zelândia e Singapura (documento WT/GC/214), que, entre outros, reforça compromisso com facilitação do comércio e não introdução de restrições às exportações de alimentos; vi) declaração bilateral de Nova Zelândia e Singapura (documento G/C/W/777), em que, entre outros, se comprometem a intensificar negociações para facilitar o comércio e remover barreiras não tarifárias sobre uma série de produtos agrícolas; e vii) declaração unilateral de Singapura (documento G/C/W/779; G/MA/W/151), em que, entre outros, anuncia a eliminação de tarifas aplicadas sobre produtos agrícolas essenciais.

Vale ainda singularizar declaração conjunta²¹ dos máximos dirigentes de OMC, FAO e OMS, emitida em 31 de março, em que pedem a minimização dos impactos das restrições fronteiriças impostas em decorrência da pandemia sobre as cadeias de abastecimento de alimentos. Por meio da declaração, os dirigentes das três organizações defendem a cooperação internacional e fazem chamado para que a resposta à COVID-19 não crie escassez indesejável de itens essenciais e exacerbem a fome e a desnutrição.

Impacto da pandemia no tratamento da agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC)²²

Pilar negociador

Até março de 2020, mês da declaração da pandemia de COVID-19, a 12ª Conferência Ministerial (MC-12) da Organização Mundial do Comércio (OMC) estava prevista para realizar-se dali a três meses, em junho, em Nur-Sultan, capital do Cazaquistão. Desde o segundo semestre de 2019, o ritmo de negociações agrícolas, no âmbito do Comitê de Agricultura em sessão especial da OMC (CoA-SS), se havia intensificado, por meio da organização de reuniões plenárias mensais. Embora não estivesse havendo progresso semelhante em todos os sete temas da agenda de negociação²³,

o alto engajamento dos membros alimentava a expectativa de que pacote de resultados em agricultura para a MC-12 seria possível, incluindo acordo de limitação e redução de subsídios à produção (apoio doméstico) nas linhas sugeridas por *Framework* proposto pelo Grupo de Cairns (documento JOB/AG/177).

Ainda em março, os impactos da pandemia e das medidas sanitárias, em especial de limitação de circulação de pessoas, adotadas não apenas pela Suíça, onde se encontra o Secretariado da OMC, mas por diversos outros países, fizeram-se sentir nas negociações agrícolas, com o adiamento

21 Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_26marzo_e.htm>.

22 Em razão do espaço limitado do presente artigo, optou-se por restringir o tratamento de agricultura às atividades no âmbito do Comitê de Agricultura, em sessão regular (CoA) e especial (CoA-SS), desconsiderando os impactos sobre as atividades do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e de outras instâncias que tangencialmente lidam com questões agrícolas na OMC.

23 Os sete temas atualmente em negociações no dossiê de agricultura da OMC são apoio doméstico, acesso a mercados, concorrência nas exportações, restrições às exportações, algodão, estoques públicos com fins de segurança alimentar (PSH) e mecanismo de salvaguarda especial (SSM).

da MC-12 e com a suspensão de reuniões do Comitê de Agricultura, em sessão especial e regular. Após a adaptação das rotinas de trabalho na modalidade inicialmente apenas virtual, o CoA-SS reuniu-se em maio, para intercâmbio de avaliações sobre os efeitos da pandemia sobre as negociações. Naquele momento, muitos países em desenvolvimento argumentaram que as negociações não deveriam ser retomadas enquanto as restrições de circulação em curso impedissem a realização de reuniões presenciais, com a participação de delegados das capitais, e enquanto seus governos estivessem focados no combate à pandemia. Diversas delegações também assinalaram que suas prioridades negociadoras seriam alteradas em razão dos efeitos da pandemia sobre os mercados agrícolas, sobre a segurança alimentar e sobre economias e sociedades em geral. Houve virtual consenso entre os membros que, em razão das medidas adotadas como resposta à pandemia, as discussões sobre temas mais diretamente relacionados à segurança alimentar, como restrições às exportações e estoques públicos para fins de segurança alimentar (PSH), ao lado de apoio doméstico e aspectos gerais de transparência, deveriam ganhar em importância na agenda agrícola na OMC.

O CoA-SS voltou a reunir-se em julho, para a escolha de sua nova presidente, mas as negociações foram retomadas apenas em setembro. Na ocasião, foi anunciado, em paralelo à realização de reuniões plenárias em novembro e dezembro, o lançamento de processo de facilitação das negociações, com a indicação de delegados facilitadores para cada um dos sete temas. O Brasil foi o único país a ter dois delegados indicados como facilitadores: em restrições às exportações e em algodão.

As negociações sobre restrições às exportações, em razão de seu impacto mais imediato sobre a segurança alimentar²⁴, foram impulsionadas com base no resgate de discussão surgida em 2011 no âmbito do G20 em favor da isenção das aquisições do Programa Mundial de Alimentos do escopo de medidas restritivas às exportações

adotadas pelos membros. O relançamento da iniciativa surgiu em meio aos debates técnicos coordenados pelo Brasil no âmbito do Grupo de Ottawa e redundou em proposta liderada por Singapura e apresentada ao Conselho Geral da OMC em dezembro de 2020 (documento TN/AG/46/Rev.3; WT/GC/W/810/Rev.3), com copatrocinio de mais da metade dos membros da Organização. Para preservar sua neutralidade no processo de facilitação das negociações, o Brasil optou por não se juntar ao rol de copatrocinadores, embora tenha tido postura ativa na busca pelo consenso e na defesa do resultado. Em razão da oposição expressa de três delegações, não foi possível alcançar acordo em torno da decisão em dezembro de 2020²⁵.

Com relação aos demais temas em negociação, foi notável a redução do nível de ambição com vistas à MC-12. A indefinição quanto à data da conferência ministerial e a persistência de efeitos negativos da pandemia sobre a economia e sobre as prioridades da maioria das delegações contribuíram para o ritmo mais lento das negociações no segundo semestre de 2020 e para a dificuldade em se identificar quais seriam os resultados possíveis para a MC-12. Embora apoio doméstico siga como o tema prioritário para a maioria das delegações, o aumento dos subsídios à produção concedidos em especial pelos *Big Five Subsidizers* (China, UE, Índia, EUA e Japão) para fazer frente aos efeitos da pandemia permite supor que qualquer resultado no pilar virá a ter alcance limitado. Diversas delegações vêm advogando pela busca de avanços incrementais nos mais diferentes temas, muitas vezes associados à questão da transparência.

Para o Brasil, a agricultura é indissociável do pacote de reformas da OMC e, após a falta de acordos na MC-11, em Buenos Aires, em 2017, não se vislumbra mais uma Conferência Ministerial sem resultados no dossiê agrícola. O país tem tido centralidade nas negociações, seja por ter sido escolhido para a facilitação de dois dos sete temas em discussão, seja por coordenar o tratamento de agricultura no Grupo de Ottawa,

24 De acordo com estimativas do Programa Mundial de Alimentos, ao final de 2020 até 270 milhões de pessoas poderiam estar sofrendo de insegurança alimentar aguda, um acréscimo de 82% em relação aos níveis pré-pandemia.

25 Em paralelo à falta de consenso multilateral na matéria, o Brasil e outros 78 membros da OMC comprometeram-se, por meio de declaração conjunta emitida em janeiro de 2021, a não impor proibições ou restrições às exportações de alimentos adquiridos para fins humanitários não comerciais pelo Programa Mundial de Alimentos.

seja por estar entre os membros com maior número de contribuições substantivas²⁶ às atuais discussões. A despeito dos reflexos negativos da pandemia sobre o ritmo e a ambição das negociações na OMC, o Brasil deverá manter-se como ator proativo e construtivo na busca de resultados satisfatórios na MC-12.

Pilar de transparência e monitoramento

A pandemia não impactou apenas o pilar de negociações em agricultura na OMC, mas também as atividades do pilar de transparência e monitoramento. Em primeiro lugar, afetou o funcionamento do Comitê de Agricultura em sessão regular (CoA). Em segundo lugar, gerou a necessidade de intensificação das atividades de monitoramento, com o objetivo de garantir o adequado fluxo de informações que ajudasse a prevenir ou a mitigar a ocorrência de crise alimentar e de outras situações que afetam a segurança alimentar dos membros. Finalmente, contribuiu para reforçar a importância de aprimoramento das disciplinas e práticas de transparência na OMC.

Quanto ao funcionamento do CoA, à já mencionada suspensão da reunião regular prevista para março de 2020, seguiu-se, por sugestão do Brasil e de outros integrantes do Grupo de Cairns, a realização de reunião especial, dedicada exclusivamente aos impactos da pandemia sobre os mercados agrícolas, em junho. As atividades regulares foram retomadas com reuniões em julho, setembro e novembro de 2020.

A pandemia trouxe ao menos três reflexos diretos sobre a agenda do CoA: i) a adoção, por proposta do Brasil e de outros integrantes do Grupo de Cairns, de ponto de agenda permanente para discussão sobre COVID-19 e agricultura; ii) a circulação e a apresentação de relatórios *ad hoc* por diferentes delegações²⁷, inclusive o Brasil individualmente (documento G/AG/GEN/165) e o Grupo de Ottawa de maneira coletiva (G/AG/GEN/177), contendo as medidas agrícolas adotadas em resposta à pandemia; e iii) o significativo número de perguntas e respostas intercambiadas entre os membros com relação às medidas

adotadas em resposta à pandemia nas reuniões de junho, julho, setembro e novembro.

A intensificação das atividades de monitoramento não se deu apenas pelos debates no âmbito do CoA, incluindo por meio da participação de outras organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). A página específica criada pelo Secretariado da OMC para a centralização de informações relacionadas à COVID-19 compila as notificações de medidas adotadas e as declarações emitidas, bem como traz compêndio de medidas comunicadas pelos membros – nas áreas de bens, serviços, propriedade intelectual e apoio econômico – e *links* para ferramentas e exercícios de monitoramento realizados por outras organizações ou associações, com destaque para o Agricultural Market Information System (AMIS). Especificamente para a agricultura, o Secretariado, muito embora não tenha criado registro específico para o monitoramento de medidas agrícolas adotadas, compilou as medidas comunicadas pelos membros por meio de relatórios *ad hoc* (G/AG/W/209) e elaborou a nota informativa intitulada *COVID-19 and Agriculture: A Story of Resilience*.

Apesar dos esforços para incrementar as atividades de monitoramento em 2020, houve evidente déficit de notificação das ações de resposta à pandemia, o que contribuiu para reforçar a importância de aprimoramento das disciplinas e práticas de transparência na OMC. A despeito de quase 300 notificações terem sido submetidas pelos membros em relação a medidas adotadas durante a pandemia, nenhum membro notificou com antecedência a imposição de restrições às exportações agrícolas, aprofundando cenário já preexistente de baixa transparência no pilar. Conforme já mencionado anteriormente, de acordo com levantamento realizado pelo Japão e por outros parceiros do G10 (documento JOB/AG/188),

26 Entre os documentos em discussão nas negociações agrícolas, o Brasil copatrocinou a *Framework* em apoio doméstico do Grupo de Cairns (JOB/AG/177) e, ao lado de Austrália, Canadá e Ucrânia, documento de opções (JOB/AG/185/Rev.2) para o aprimoramento da transparência em tarifas aplicadas, em especial no caso de remessas em trânsito (*shipments en route*). Ademais, é um dos proponentes da adoção de *Framework* para as negociações de acesso a mercados.

27 Além do Brasil e do Grupo de Ottawa, apresentaram relatórios *ad hoc* União Europeia (documento G/AG/GEN/159), Israel (G/AG/GEN/160), Estados Unidos (G/AG/GEN/161), Paraguai (G/AG/GEN/162), El Salvador (G/AG/GEN/163), Suíça (G/AG/GEN/164), Brasil (G/AG/GEN/165), Japão (G/AG/GEN/166), Canadá (G/AG/GEN/167) e Noruega (G/AG/GEN/172).

entre março e setembro de 2020, 16 membros teriam adotado 21 medidas de restrições às exportações. Nesse universo, apenas seis membros submeteram notificações a respeito, em nenhum caso antes da adoção da medida. Ademais, em todas as notificações, careceu-se de alguma das informações a serem notificadas conforme o estabelecido no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e no Acordo de Agricultura da OMC, como natureza e duração da medida ou a justificativa para o caráter essencial dos produtos cobertos e para situação de escassez crítica de abastecimento de alimentos. No caso de apoio doméstico, em que a concessão de subsídios distorcivos ao comércio deverá atingir

seu recorde na série histórica, principalmente em decorrência dos vultosos aportes feitos por algumas das principais economias globais aos seus produtores agrícolas, a exigência de que os subsídios concedidos devem ser informados apenas a partir do ano seguinte ao de sua concessão não permite que os membros tenham a real dimensão de seus impactos imediatos sobre os mercados agrícolas. A necessidade de contornar essas dificuldades tem sido utilizada como argumento por algumas delegações para a importância de rever os requisitos e os formatos de notificação ao Comitê de Agricultura, discussão que deverá ganhar força em 2021.

Conclusão

Ao final de 2020, a pandemia de COVID-19 ainda era fator incontornável da conjuntura internacional, e seus efeitos deverão ser sentidos pelos próximos anos. A despeito dos fortes choques decorrentes dos efeitos da COVID-19 sobre saúde e economia, o sistema agrícola internacional, por uma série de fatores, como o reconhecimento da produção agrícola como essencial e a baixa inelasticidade de muitos produtos da dieta alimentar básica, teve melhor performance que outros setores produtivos.

Se, como caracterizado pelo Secretariado da OMC, a história da agricultura em 2020, em meio à pandemia de COVID-19, foi uma história de resiliência, ela não pode ser contada sem referência ao Brasil. Seja pelas medidas adotadas nacionalmente, seja pelo desempenho de suas exportações agrícolas, seja finalmente pela sua participação em fóruns internacionais, o Brasil atuou de maneira decisiva em defesa da segurança alimentar e do comércio agrícola internacional, na contramão de outros países, que aprofundaram distorções à produção e ao comércio.

Referências bibliográficas

- AD Hoc Report on COVID-19 Measures Taken by Brazil in the Agricultural Sector. OMC, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/GEN165.pdf&Open=True>>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- AFRICAN Group Statement on the Implications of COVID-19. OMC, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/219.pdf&Open=True>>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- ASEAN Declaration and Statements on COVID-19. OMC, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/210.pdf&Open=True>>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- BRASIL. BANCO CENTRAL. *Relatório de inflação*, v. 22, n. 4, dez. 2020.
- BRASIL. MAPA. *Balança Comercial do Agronegócio – Dezembro/2020, jan. 2021*.
- BRASIL. MAPA. *Plano Safra 2020/2021. O Florescer de uma nova colheita (2020)*.
- BRASIL. MAPA. *Portaria nº 123, de 30 de março de 2020*.
- BRASIL. MAPA. *Portaria nº 116, de 30 de março de 2020*.
- BRASIL. MAPA. *Valor Bruto da Produção 2020*. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/valor-da-producao-agropecuaria-de-2020-soma-mais-de-r-871-bilhoes-e-e-o-maior-dos-ultimos-32-anos/202012VBPRESUMOUFs.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

- BRICS. *Joint Declaration of the X Meeting of the BRICS Ministers of Agriculture and Agrarian Development*, 23 de setembro de 2020.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Acompanhamento da safra brasileira de cana de açúcar*. Safra 2020/21. 3º Levantamento (dezembro/2020).
- COMPILATION of Ad Hoc Reports on COVID-19 Measures Taken by Members in the Agricultural Sector. OMC, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/W209-01.pdf&Open=True>>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- COMUNICADO: el COVID-19 y los riesgos a las cadenas de abastecimiento de alimentos. *Conselho Agropecuário do Sul*, 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/covid19/declaracion_ministros_de_agricultura_abril_2020.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- CONAB. *Acompanhamento da safra brasileira de café*. Safra 2020/21. 4º Levantamento (dezembro/2020).
- CONAB. *Acompanhamento da safra brasileira de grãos*. Safra 2020/21. 3º Levantamento (dezembro/2020).
- CONAB. *Análises do mercado agropecuário e extrativista*. Análises do mercado. Oferta e demanda de carnes (abril/2020).
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. *Comunicado Técnico Lei 13.896 de 2020*. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/artigostecnicos/CNA-Comunicado-Tecnico-n10-23abril2020.pdf#:~:text=No%20dia%207%20de%20abril%20de%202020%2C%20foi,mercado%20de%20cr%C3%A9dito%20privado%20para%20o%20agroneg%C3%B3cio%20brasileiro>>. Acesso em: 7 de jan. 2021.
- COVID-19 and Agriculture: a Story of Resilience. OMC, 2020. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/agric_report_e.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.
- COVID-19 and Agriculture: FAO Report to the 66th Meeting of The WTO Committee on Agriculture. OMC, 2020. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/GEN175.pdf&Open=True>. Acesso em: 9 jan. 2021.
- COVID-19 Initiative: Protecting Global Food Security Through Open Trade. OMC, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/218R1.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.
- CROP Prospects and Food Situation: Quarterly Global Report. FAO, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/cb2334en/cb2334en.pdf>>. Acesso em: 8 jan 2021.
- EXTRAORDINARY Agriculture Ministers Meeting: Ministerial Statement on COVID-19. G20, 2020. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/G20_Agriculture_Ministers_Meeting_Statement_EN.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- FINDINGS from Export Restrictive Measures in relation to the COVID-19 Pandemic. OMC, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/AG/188.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.
- FOOD Monitoring and Analysis Bulletin. Monthly Report on Food Price and Trends. FAO, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/giews/food-prices>>. Acesso em: 8 jan 2021.
- FOOD Price Monitoring Analysis Tool. FAO, 2021. Disponível em: <<https://fpma.apps.fao.org/giews/food-prices/tool/public/#/home>>. Acesso em: 8 jan. 2021.
- FOOD Outlook 2020 – Biannual Report on Global Food Markets. FAO, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4060/cb1993en>>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- FOOD Security, Agriculture Trade and Stability of Agricultural Markets in the Long-Term: Brazil's Questions for a Reflection within the Ottawa Group. OMC, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/RD-AG/79.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.
- FRAMEWORK for Negotiations on Domestic Support. OMC, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/AG/177R1.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

GIL, J. Food trade and resilience. *Nat Food*, v. 1, n. 3, 2020.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE, *COVID-19 Food Trade Policy Tracker*. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/project/covid-19-food-trade-policy-tracker>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JOINT Ministerial Statement on COVID-19. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/214.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

JOINT Statement following the Extraordinary High-Level Meeting of the Group of Friends of Food Security and Nutrition on the impact of COVID-19 on food availability and supply. *ONU*, 2020. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2020/04/joint-statement-by-brazil-canada-italy-and-egypt-following-the-extraordinary-high-level-meeting-of-the-group-of-friends-of-food-security-and-nutrit.html>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

JOINT Statement from Western Hemisphere Agriculture Leaders. *AG-5*, 2020. Disponível em: <<https://www.usda.gov/media/press-releases/2020/09/14/joint-statement-western-hemisphere-agriculture-leaders>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

JOINT Statement on Agriculture Export Prohibitions or Restrictions Relating to the World Food Programme. *OMC*, 2021. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/L/1109.pdf&Open=True>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

JUNE 2020 Statement of the Ottawa Group: Focusing Action on COVID-19. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/217.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

MINISTROS E SECRETÁRIOS DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, PESCA, ALIMENTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO RURAL DA AMÉRICA LATINA E CARIBE. *El COVID-19 y los riesgos a las cadenas de abastecimiento de alimentos*, abr. 2020.

MEASURES Relating to the COVID-19 Pandemic: Declaration on Trade in Essential Goods for Combating the COVID-19 Pandemic. *OMC*, 2020.

Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/C/W779.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

OTTAWA Group Compilation of COVID-19 Agricultural Measures. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/AG/GEN177-01.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

PROPOSAL on Agriculture Export Prohibitions or Restrictions Relating to the World Food Programme. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W810R3.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

RESPONDING to the COVID-19 Pandemic with Open and Predictable Trade in Agricultural and Food Products. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/208R2.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

RESPONSE to the COVID-19 Pandemic: Ensuring the Free Flow of Trade in Essential Goods for Combating the COVID-19 Pandemic. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/C/W777.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

SECURING LDCs Emergency Access to Essential Medical and Food Products to Combat the COVID-19 Pandemic. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/211.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

STANDARDS, Regulations and COVID-19 – What Action Taken by WTO Members. *OMC*, 2020. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/standards_report_e.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2021.

STATEMENT on COVID-19 and the Multilateral Trading System. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/212R2.pdf&Open=True>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

TRANSPARENCY in Tariff Rate Changes, and the Treatment of Shipments en Route: Members Practices and Perspectives. *OMC*, 2020. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/>>

directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/AG/185R2.pdf&Open=True>. Acesso em: 9 jan. 2021.

WHY export restrictions should not be a response to COVID-19: Learning lessons from experience with rice in Asia and the Pacific. *FAO*, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/cag362en/CAg362EN.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

IMPASSES JURÍDICOS DO *BREXIT*: ARTIGO 50, FRONTEIRA DA IRLANDA, A CIDADANIA EUROPEIA E O FUTURO DA INTEGRAÇÃO¹

Anna Paula Ribeiro Araujo Mamede²

Cauê Rodrigues Pimentel³

Resumo

Este artigo debruçou-se sobre três questões centrais das negociações do *Brexit*: a disputa hermenêutica sobre a aplicação do artigo 50 do Tratado de Lisboa; o futuro da fronteira entre a República da Irlanda e a Irlanda do Norte; e, finalmente, a garantia dos direitos dos cidadãos europeus residentes no Reino Unido e dos cidadãos britânicos residentes na União Europeia. Longe de esgotar o tema, buscou-se oferecer um panorama geral dos pontos mais sensíveis do processo de negociação do *Brexit*, muitos deles jamais calculados pelos cidadãos que, no dia 23 de junho de 2016, votaram pela saída de seu país do bloco europeu. Argumentou-se que a dificuldade de negociações do *Brexit*, ainda que não tenha, por ora, incentivado outros processos de saída, evidenciou os limites do projeto europeu e do próprio futuro da integração, o que é discutido na seção final, a partir dos trabalhos de Jürgen Habermas. Entende-se que o tema se reveste da maior importância para diplomatas e estudiosos de política internacional, seja porque permite melhor informar aos leitores sobre certos aspectos técnicos do *Brexit*, geralmente pouco abordados pela mídia, seja porque permite refletir, criticamente, sobre o futuro da integração regional de modo amplo, tema de grande relevância para o futuro das relações internacionais do Brasil.

Palavras-chave: *Brexit*, fronteira da Irlanda, direitos dos cidadãos, integração regional.

1 As opiniões contidas neste trabalho são de inteira responsabilidade dos autores, não coincidindo, necessariamente, com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

2 Diplomata (Terceira Secretária). Atua na Divisão de Europa III do Itamaraty. Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

3 Diplomata (Terceiro Secretário). Atua na Divisão de Contenciosos Comerciais do Itamaraty. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).

Introdução

If we do not join even at this late stage in the movement for European unity – and join with enthusiasm – if we try jealously to guard our independence, which in many ways is disappearing in any case, we shall find that the centrifugal forces which are blowing on this country will grow stronger and stronger, and in fifteen years' time it may well be that we shall have no special relationship with Europe or with America – or even, possibly, with our own Commonwealth (Joe Grimond, líder do Liberal Party, em 1960, em campanha pela entrada do Reino Unido na então Comunidade Europeia).

Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido deixou a União Europeia, concretizando o processo inaugurado pelo referendo do *Brexit*, em junho de 2016. Trata-se de evento singular da história da integração europeia, com complexas repercussões políticas e jurídicas, que vão muito além do continente europeu.

No campo do Direito Internacional, o *Brexit* criou dilemas legais que são ilustrativos dos limites do Direito Comunitário Europeu e, desde uma perspectiva ampla, do Direito da Integração. Já no campo político, a saída do Reino Unido da União Europeia precipitou diversas questões sobre o futuro dos blocos econômicos e políticos, com repercussões domésticas e diplomáticas que refletem o desenrolar de dinâmicas fundamentais e que moldarão a política nas décadas vindouras. Por esses motivos, o *Brexit* tornou-se assunto primordial das relações internacionais contemporâneas.

Longe de esgotar esse complexo e multifacetado tema, o objetivo deste artigo é analisar três impasses centrais do *Brexit*: a disputa hermenêutica sobre a aplicação do artigo 50 do Tratado de Lisboa; o futuro da fronteira entre a República da Irlanda e a Irlanda do Norte; e, finalmente, a garantia dos direitos dos cidadãos europeus residentes no Reino Unido e dos cidadãos britânicos residentes na União Europeia. Por fim, a seção final deste artigo apresenta uma breve reflexão sobre o futuro do projeto europeu, a partir dos trabalhos de Jürgen Habermas, filósofo que dedicou boa parte de sua produção acadêmica a pensar os fundamentos político-filosóficos da integração europeia.

Uma nota aos leitores

Este artigo foi escrito em *tempo real*, à medida em que as negociações e os principais desenvolvimentos do *Brexit* aconteciam. Nesse sentido, ele tenta oferecer uma visão resumida e compreensível de pontos importantes da negociação entre União Europeia e Reino Unido, ainda que muitos desses temas permaneçam em aberto no momento desta publicação. Longe de ser uma visão retrospectiva e avaliativa dos fatos, o artigo visa a informar e a oferecer pontos de reflexão para compreender a evolução das negociações e suas implicações.

“Brexit means Brexit”

Em 23 de junho de 2016, a maioria da população britânica votou pela saída do Reino Unido da União Europeia. Em 29 de março de 2017, o Conselho Europeu recebeu a notificação oficial do Reino Unido de sua intenção de se retirar do bloco europeu, em consonância com o artigo 50 do Tratado da União Europeia (TUE, 2016), o que desencadeou o processo de negociações com a União Europeia que deveria durar, em princípio, dois anos.

O artigo 50 é notadamente sucinto. Dispõe, em seu parágrafo 2, que “qualquer Estado membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União” (TUE, 2016) e que “[...] em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União” (art. 50, § 3, TUE, 2016). Não há qualquer definição específica acerca de como seriam as condições da saída de um membro do bloco, ou sobre o futuro das relações, o que dificultou a implementação prática do divórcio em uma série de questões: como regular o comércio de bens, serviços, finanças e pessoas, após mais de 40 anos de mercado único? Como assegurar o controle de fluxos na ilha da Irlanda, sem a reimposição de uma fronteira rígida? Quais direitos teriam os milhões de cidadãos da União Europeia no Reino Unido – e de britânicos nos países da UE27?

O artigo 50 foi introduzido pelo Tratado de Lisboa com a finalidade de disciplinar a saída de

um membro do bloco. Composto de apenas cinco parágrafos, delimita temporalmente o processo de saída (até dois anos prorrogáveis por decisão unânime), já que, após a cessação do prazo de negociações, a saída se daria de forma compulsória – no que se convencionou denominar *Hard Brexit*. Vale ressaltar que a falta de clareza do artigo 50 não é mero casuísmo; na verdade, sua obscuridade jurídica serve a propósitos políticos para dificultar a saída de um membro do bloco. De certa forma, o acionamento do processo de saída de um Estado membro é um gatilho que abre uma série de questões da integração, afetando, inclusive, terceiros países. Uma vez acionado, entra em cena a diplomacia para assegurar o complexo processo de desacoplamento de duas ordens jurídicas até então entremeadas.

A fim de evitar um divórcio sem acordo, os parlamentos europeu e britânico tiveram de validar um Acordo de Saída, que estabelece os termos da saída ordenada do Reino Unido, e uma Declaração Política, de caráter não vinculante, que estabeleceu o quadro negociador para as relações futuras entre a União Europeia e o Reino Unido. Ambos os instrumentos foram aprovados em outubro de 2019⁴. Em 1º de fevereiro de 2020, as disposições do Acordo de Saída entraram em vigor, e o Reino Unido deixou formalmente de ser um Estado membro da União Europeia, após 47 anos de participação no mercado único. Na mesma data, iniciou-se o período de transição, com prazo de validade até 31 de dezembro de 2020, período durante o qual o Reino Unido continuou a ser tratado como Estado membro, porém sem participação no processo decisório das instituições da União Europeia e nas estruturas de governança. O prazo de dezembro de 2020 era, também, a data limite para a complexa negociação de um acordo entre União Europeia e Reino Unido para disciplinar o relacionamento futuro entre as partes, em especial as altamente interdependentes relações econômicas.

Na primeira fase das negociações, iniciadas em junho de 2017, as discussões centraram-se nos seguintes aspectos: i) os direitos dos cidadãos; ii) a “conta do divórcio”; e ii) a fronteira da Irlanda

(CONSELHO EUROPEU, 2017). A União Europeia insistiu em não avançar na negociação de outros temas – *inter alia*, nas relações comerciais –, até que se alcançasse entendimento suficiente nessas áreas sensíveis.

O Acordo de Saída finalmente adotado contém seis partes: i) disposições comuns para a saída do Reino Unido; ii) direitos dos cidadãos; iii) disposições relativas à separação; iv) transição; v) disposições financeiras; e vi) disposições institucionais e finais, além de protocolos adicionais relativos à Irlanda/Irlanda do Norte, às zonas de soberania do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte em Chipre e a Gibraltar (EUR-LEX, 2019/C 384 I/01). Outros temas relativos ao futuro das relações entre o Reino Unido e a União Europeia constam na Declaração Política, com base no fato de o artigo 50 do Tratado da União Europeia (TUE) (2016) prever a negociação de um acordo que estabeleça as condições de saída de um Estado membro. Na Declaração, constam uma declaração de intenções relacionadas à futura parceria econômica (parte II); de cooperação em segurança (parte III) e sobre disposições institucionais (parte IV), além da reiteração sobre intenção de ambas as partes de se engajarem, de boa-fé, em acordos que conferissem efeito a essas relações, que pudessem entrar em vigor até o final de 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a).

A Declaração Política norteou as negociações que culminaram no acordo alcançado dramaticamente em 24 de dezembro de 2020, às vésperas do prazo limite para uma saída sem acordo, o que relegaria as disciplinas comerciais às normas da Organização Mundial do Comércio (OMC), naturalmente mais restritivas. Intitulado *Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, on one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, o instrumento estipula regras em um mercado de mais de US\$ 900 bilhões. Cumpre ressaltar que mais de 40% das exportações britânicas de bens e serviços têm, atualmente, a União Europeia como destino, e mais de metade das importações britânicas procede do bloco (LANDLER; CASTLE,

4 Cumpre ressaltar que o Acordo de Saída negociado pela então primeira-ministra britânica, Theresa May, foi rejeitado em três ocasiões pela Câmara dos Comuns (15 de janeiro, 12 e 29 de março de 2019), sobretudo em função de discordâncias relacionadas ao Protocolo da Irlanda e da Irlanda do Norte. Diante das dificuldades, em abril de 2019, o Conselho Europeu concordou em estender o prazo de saída do Reino Unido para 31 de outubro daquele ano e, posteriormente, para 31 de janeiro de 2020. O Acordo de Saída e a Declaração Política revistos, negociados pelo primeiro-ministro, Boris Johnson, foram finalmente aprovados pelas duas partes negociadoras em 17 de outubro de 2019.

2020), o que evidencia a importância de ter-se logrado alcançar regras mínimas que regulassem as relações entre os antigos parceiros. Assim, o Reino Unido e a União Europeia conseguiram evitar o trauma de uma saída sem acordo, mas os efeitos de longo prazo do texto acordado permanecem, por ora, de difícil escrutínio, já que a plena operacionalização do instrumento ainda permanece em suspense, no início de 2021.

O futuro da fronteira irlandesa

O *Brexit* reintroduziu um problema geopolítico aparentemente resolvido na agenda da ilha: a questão da fronteira entre as duas Irlandas. O retorno de uma fronteira rígida entre a República da Irlanda e a Irlanda do Norte significaria um retrocesso na partilha pacífica de poder e nos acordos transfronteiriços estabelecidos pelo Acordo de Belfast (*Good Friday Agreement*⁵), de 1998, o qual impede o controle de pessoas e de bens na fronteira entre as duas jurisdições. Ao longo dos anos, essa fronteira tornou-se praticamente inexistente, diluída na integração europeia que deu sustentação ao acordo de paz. Reimpor uma fronteira terrestre rígida seria, nesse sentido, um retrocesso no equilíbrio político e social de uma região que sofreu décadas com a violência política; por outro lado, a manutenção do livre fluxo de pessoas e mercadorias significaria, na prática, uma brecha que impediria a concretização plena do *Brexit*, já que parte do território do Reino Unido estaria sob as regras da União Europeia, com implicações sobre as regras comunitárias de comércio e controle migratório. Por essas razões, a fronteira irlandesa – com mais de 500 km de extensão e 200 pontos de travessia – tornou-se um dos principais impasses nas negociações do Acordo de Saída.

Do ponto de vista diplomático, de pronto, as partes negociadoras assumiram posições opostas e de difícil conciliação: para a maioria dos irlandeses do norte e do sul, assim como para a União Europeia, o principal objetivo seria impedir o retorno de uma fronteira física, com alfândega e *checkpoints*, que significaria a implosão do

Acordo de Belfast. Para partidários do *Brexit*, seria imperioso garantir o rompimento definitivo da Irlanda do Norte com Bruxelas; caso contrário, a saída do Reino Unido seria incompleta, e Londres teria que aceitar a flexibilização de sua saída, com concessões generosas inaceitáveis para os defensores mais ferrenhos de uma ruptura brusca com as regras da União Europeia. Esse quadro negociador intrincado agravou-se pelo fato de que a maior parte dos habitantes da Irlanda do Norte (56%) votou pela permanência na União Europeia, mas acabou embarcando no *Brexit* em função de seus laços com Londres (UK VOTES, 2016).

Dois questões permaneceram centrais nas negociações relativas à fronteira irlandesa: o futuro do mercado único europeu e o futuro dos controles migratórios entre a União Europeia e o Reino Unido.

No que diz respeito ao mercado único, o principal desafio consistiu na criação de eventual controle de alfândega pós-*Brexit*. Como reintroduzir o controle de fronteira necessário entre os dois parceiros, inclusive em respeito às regras da OMC, sem impor *checkpoints* e barreiras físicas na tênue linha que separa as duas Irlandas? Na prática, sem o controle adequado de fronteiras, produtos britânicos e europeus poderiam continuar gozando de benefícios da integração europeia sem estarem formalmente vinculados ao mesmo acordo regional. Isso implicaria uma derrota para os defensores do *Brexit* e, potencialmente, significaria a violação de regras de comércio internacional, já que haveria violação da cláusula da Nação Mais Favorecida, entre outras possíveis violações de regras de tratamento isonômico.

Uma primeira solução, nesse contexto, foi a proposta da ex-primeira-ministra, Theresa May: o *Backstop*. Caso o Reino Unido e a União Europeia não conseguissem chegar a um acordo de livre comércio a tempo, uma fronteira física não seria reinstalada, porém isso exigiria que produtos do Reino Unido estivessem sujeitos a controles de normas da União Europeia, até que tal acordo fosse alcançado. Esse arranjo enfren-

5 As raízes do conflito entre as duas Irlandas são antigas: entre 1918-1921, o Exército Republicano Irlandês (IRA) liderou uma intensa guerra de guerrilha que culminou na independência da maior parte da porção oeste das ilhas britânicas. Desde então, as diferenças entre unionistas e nacionalistas-separatistas, potencializadas por diferenças religiosas, étnicas e sociais, tornaram-se um fator decisivo na vida política da região, com relações conflituosas entre os dois lados. Na década de 1970, as duas Irlandas se juntaram à integração europeia, juntamente com o restante do Reino Unido, sem que isso significasse o fim das hostilidades. O cisma só foi resolvido em 1998, pelo Acordo de Belfast, que marcou uma nova era de cooperação entre as Irlandas e cuja remoção da fronteira física entre os dois países é um aspecto crucial, tanto operacionalmente quanto pelo seu valor simbólico.

tou grande resistência por parte dos defensores do Brexit e do Partido Unionista Democrático da Irlanda do Norte, simpático à manutenção de Belfast no Reino Unido, que temiam que tal arranjo significasse, no longo prazo, uma forte pressão pela reunificação das duas Irlandas. De fato, o *Backstop* criaria uma fratura na unidade territorial do Reino Unido e colocaria Londres em uma posição negociadora enfraquecida nas negociações comerciais futuras com a União Europeia. Igualmente, problemas logísticos de como efetivar tal arranjo, ainda que possivelmente superáveis, também levaram ao descarte dessa primeira solução (DOYLE; CONNOLLY, 2019).

Sem ter conseguido aprovação do Parlamento britânico para cancelar o acordo aprovado junto à União Europeia, Teresa May renunciou, em junho de 2019, tendo sido substituída por Boris Johnson, um dos partidários mais fervorosos da campanha pelo *Leave*. Em outubro de 2019, o premiê britânico chegou a novo entendimento com a União Europeia, materializado na revisão do Acordo de Saída, incluindo o Protocolo sobre a Irlanda do Norte, e da Declaração Política, ambos aprovados em outubro de 2019. Na declaração, ambas as partes expressam o compromisso de evitar uma *hard border* entre as duas Irlandas (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a).

No texto aprovado, o *Backstop* foi descartado, e adotou-se um regime dual de fronteiras. Regimes e tarifas diferenciados serão aplicados de acordo com o destino final das mercadorias transacionadas no território das partes envolvidas. Na prática, isso significou a criação de um *status* especial que canaliza todo o serviço de alfândega, importação e exportação para terminais em portos e aeroportos na ilha anglo-escocesa, tornando o mar da Irlanda a fronteira de fato entre a União Europeia e o Reino Unido. A única exceção à livre circulação de bens entre a Irlanda do Norte e a União Europeia é no setor pesqueiro, já que o Reino Unido permaneceu de fora da Política de Pesca Comum (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b). Os direitos de pesca seriam, ao longo de 2020, um dos principais temas de embate entre as duas partes negociadoras.

No que se refere ao controle de mercadorias entre a ilha da Irlanda e a Grã-Bretanha, as autoridades britânicas serão responsáveis por fazer o controle, sob supervisão da União Europeia. Assim, a Irlanda do Norte permanecerá alinhada com o mercado comum europeu em algumas questões, mas permanecerá, *de jure*, parte da União Aduaneira no Reino Unido, vindo a beneficiar-se, inclusive, de eventuais acordos comerciais assinados por Londres. Um Comitê Misto decidirá que produtos são considerados “susceptíveis” a entrar no mercado comum europeu (“*at risk of subsequently being moved into the Union*”; COMISSÃO EUROPEIA, 2019b, § 2). Esse sistema irá vigorar até 31 de dezembro de 2024 – quatro anos após o período de transição. Na prática, portanto, o território da Irlanda do Norte estará sob um complexo e burocrático regime misto de regras jurídicas da União Europeia e do Reino Unido. O novo acordo também inova ao conceder um papel crucial para a Assembleia de Belfast, que irá votar, a cada quatro anos, por maioria simples, se deseja prorrogar o sistema vigente (mantendo o regime regulatório da União Europeia) ou deixar de segui-lo; nesse caso, as regras europeias deixam de valer depois de dois anos.

Nesse modelo, produtos exportados da Irlanda para a Irlanda do Norte estariam contemplados pelos benefícios tarifários do mercado único⁶. Tal arranjo teria evidentes dificuldades logísticas. Uma possível solução aventada por um estudo encomendado pelo Parlamento Europeu, seria a criação de uma “*Smart Border 2.0*”, que utilizaria *pre-checks*, nova documentação eletrônica e um controle mínimo de fronteira – com o uso de câmeras e reconhecimento remoto de veículos – para garantir os controles necessários (ERIKSSON; HULME, 2018), mas, ainda assim, constituiria uma operação complexa, com potenciais brechas e fragilidades. Mais grave, tratar-se-ia de um regime que potencialmente violaria as regras da Organização Mundial de Comércio, principalmente a cláusula de Nação Mais Favorecida, uma vez que haveria discriminação tarifária. Alguns especialistas sugeriram que, eventual-

6 Basicamente, haveria quatro situações possíveis para a circulação de mercadorias: i) produtos saindo do Reino Unido com destino à Irlanda do Norte não seriam taxados, porém receberiam designação especial para não serem transacionados para além da Irlanda do Norte; ii) aplicação de tarifas normais do Reino Unido para bens importados através Irlanda do Norte, cujo destino final fosse o Reino Unido; iii) aplicação de tarifas da União Europeia para bens importados através da Irlanda do Norte, cujo destino final fosse um país-membro da União Europeia; e iv) ausência de tarifas na fronteira entre Irlanda e Irlanda do Norte, o que poderia gerar discriminação, pelas regras da OMC.

mente, o Reino Unido poderia tentar justificar as assimetrias criadas por tal regime com base nas exceções do art. XX(a) – *Public Morals* – ou do art. XXI – exceções de segurança nacional (MCCORMACK, 2019), porém essa estratégia teria de passar por um rigoroso teste pela OMC, já que o arranjo estaria entrando em uma delicada zona cinzenta na qual pode enfrentar a resistência de outros países.

O novo acordo também trouxe para a mesa negociadora o *level playing field*, ou seja, uma discussão sobre as regras de competição que valerão entre União Europeia e Reino Unido após o *Brexit*. De fato, a União Europeia possui um extenso rol de regras e *standards* referentes a proteção ambiental, proteção de dados, serviços financeiros, padrões sanitários, mercado laboral, subsídios, entre diversos outros, que, na visão de Bruxelas, devem ser respeitados no caso de um acordo de livre comércio com Londres, tanto para evitar concorrência desleal quanto para evitar um “vazamento regulatório” na União Europeia⁷. Já os *brexiters* acreditavam que a imposição de tais regras como condição para um acordo poderiam ser utilizadas para neutralizar os efeitos materiais do *Brexit*, limitando a retomada da soberania do Reino Unido, que fora o objeto central de todo o processo de retirada. Como afirmou Michel Barnier, negociador-chefe do *Brexit*, o lado britânico desejava ter todos os benefícios do mercado comum europeu – sem tarifas e sem quotas –, porém sem oferecer obrigações como contrapartida (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a).

Apesar do alto nível de temperatura das negociações, ambas as partes anunciaram um novo tratado comercial que resolveria, em tese, os problemas mencionados acima. No dia 24 de dezembro de 2020, a apenas uma semana para a ruptura definitiva, o Primeiro-Ministro Boris Johnson anunciou, com satisfação, o fechamento do novo texto, que classificou como a reconquista “do controle sobre nossas leis e nosso destino” (JOHNSON *apud* BBC, 2020), enquanto a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, expressou apenas seu “alívio” com o resultado (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b).

Após aprovação do texto no Parlamento britânico (por 521 votos a favor e 73 contra) e na Câmara dos Lordes, o acordo foi chancelado, por unanimidade, no Conselho da União Europeia.

Isso abriu caminho para a aplicação provisória do instrumento, o que ocorreu em 1º de janeiro de 2021, já que o acordo ainda deve ser aprovado pelo Parlamento Europeu, antes de passar a gerir, de forma definitiva, as relações entre os 27 países do bloco e a União Europeia (FOLHA DE S. PAULO, 2020).

O documento acordado possui três pilares centrais: acordo de livre comércio; acordo de cooperação jurídica em matéria penal e civil; e acordo que disciplina as relações futuras entre Reino Unido e União Europeia, que criará um “Conselho de Parceria”, semelhante aos mecanismos de parceria estratégica, com diversos grupos de trabalho com contato permanente. Ficaram de fora do pacote, por insistência britânica, temas de defesa e segurança e de política externa (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c).

O acordo de livre comércio alcançado é mais ambicioso que os tratados de livre comércio já assinados pela União Europeia, como o recente acordo assinado com o Japão, em 2019, porém naturalmente menos integrado que o mercado comum que até então vigorara. Por um lado, o acordo disciplina questões de concorrência, desenvolvimento sustentável, competição, propriedade intelectual, comércio eletrônico, regras de defesa comercial, investimentos e diversos outros temas tradicionais. Na questão tarifária, o acordo parte do princípio de zerar tarifas e quotas, minimizando os principais problemas de fricção, mas sem eliminar por completo os controles aduaneiros, já que, pela primeira vez em décadas, exportações britânicas serão submetidas a controles de origem e de *compliance* com regulamentações europeias. No que se refere a serviços, que representam 80% da economia britânica, não houve acordo para conceder, de maneira ampla, o reconhecimento mútuo ou a equivalência de regras aplicáveis por cada parte, tampouco há dispositivos específicos para proteção e promoção de investimentos. Com efeito, as principais críticas do texto acordado recaíram não somente sobre o limitado acesso britânico ao mercado comum na área de serviços, mas também sobre a promessa não cumprida de *frictionless trade* com a União Europeia; as limitações da cooperação em matéria judicial e o acesso limitado aos bancos de dados europeus (MATTHIJIS, 2020).

7 O receio da União Europeia seria que, caso fosse acertado um acordo de livre comércio sem regras de *level playing field*, empresas em solo europeu poderiam migrar para o Reino Unido, para aproveitarem *standards* mais flexíveis de regulação e continuarem usufruindo do acesso privilegiado ao mercado comum.

O acordo alcançado deixa, de fato, muitas arestas soltas, que somente serão devidamente cobertas ao longo dos próximos anos. É o caso, por exemplo, da questão das zonas de pesca, tema divisivo e com forte impacto ao longo das negociações, sobretudo nos setores pró-*Brexit*. O texto acordado propugna uma solução de compromisso, sem, de fato, resolvê-la: os pescadores europeus irão perder, gradualmente, ao longo de 5 anos, 25% das cotas de pesca britânicas. Posteriormente, as quotas serão renegociadas ano a ano (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c). Na prática, o Reino Unido poderá proibir a entrada de barcos de pesca da União Europeia, a partir de 2026, ainda que, nesse caso, o bloco tenha permissão para introduzir tarifas sobre o mercado pesqueiro britânico, em resposta.

Em relação ao *level playing field*, regras que atuam como uma espécie de “seguro” contra eventual *dumping* regulatório, alcançou-se uma espécie de meio-termo: o Reino Unido seguirá alguns padrões regulatórios europeus mínimos, porém foram criados mecanismos que permitirão a retaliação comercial, mediante arbitramento independente – em vez de recurso ao Tribunal de Justiça da União Europeia, como queria Bruxelas –, caso haja rebaixamento de regras que ameacem a competitividade entre os dois mercados. O arbitramento permitirá um reequilíbrio de direitos e obrigações, caso mudanças legislativas venham a afetar significativamente as condições de concorrência entre as partes – a União Europeia temia que eventual legislação mais flexível do Reino Unido viesse a pressionar por desvios de comércio ou investimento em favor deste país, em detrimento do mercado comum europeu. Ao mesmo tempo, em vez do alinhamento “automático” do Reino Unido a essas regras, como queria a União Europeia, acordou-se compromisso de não regressão em meio ambiente, mudança do clima, direitos trabalhistas e assuntos sociais (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c).

No que se refere à fronteira irlandesa, o acordo comercial trouxe certo alívio, já que um cenário de *no deal* traria consequências econômicas potencialmente desastrosas, em função dos estreitos vínculos políticos e econômicos bilaterais. Ainda assim, permanecem inseguranças

com relação a cadeias logísticas, em função da necessária adaptação a controles aduaneiros de maior complexidade e do encarecimento das opções de transporte entre os dois países. Como a União Europeia possui avançados padrões regulatórios em produtos como carne, leite e ovos, haverá controle no transporte desses bens da Grã-Bretanha para a Irlanda do Norte, incluindo eventuais inspeções sanitárias⁸. Consequentemente, em função do aumento da burocracia e dos custos, parece razoável assumir que muitos bens simplesmente deixarão de ser vendidos na Irlanda do Norte, enquanto aqueles que atravessarem o mar serão, possivelmente, mais caros, diminuindo, assim, o bem-estar líquido dos cidadãos, os quais terão menos acesso a bens e serviços.

De fato, as primeiras semanas do ano de 2021 têm mostrado que, apesar do acordo comercial, o desembarque de bens na ilha da Irlanda não será simples. A varejista Marks & Spencer, por exemplo, anunciou que irá interromper a venda de centenas de produtos em suas lojas na Irlanda do Norte, em função da burocracia do *Brexit* (BBC, 2021). Centenas de transportadoras têm denunciado atrasos e impedimentos nos portos, e calcula-se que 25% dos veículos comerciais que chegaram a Holyhead, no País de Gales – principal ponto de travessia para Dublin –, foram obrigados a retornar por pendências burocráticas. Apesar de o governo irlandês ter anunciado a suspensão provisória de alguns desses controles, seus efeitos têm sido limitados, já que a demora é resultado da falta de preparação tempestiva das transportadoras (BRASIL, 2021). Com efeito, ao menos no curto prazo, levará tempo para que a cadeia logística de transporte na região se normalize.

Terá o *Brexit* atendido aos anseios da sociedade britânica? Somente o tempo poderá dar aos britânicos uma visão mais clara sobre os acertos e erros dessa decisão. Os dados atuais demonstram, contudo, que, sob a bandeira de “retomada do controle” (*take back control*), a saída da União Europeia deixará o Reino Unido mais pobre. Segundo informações do Office for Budget Responsibility, órgão oficial britânico, projeta-se queda de, aproximadamente, 4% do produto interno bruto (PIB) do Reino Unido nos próximos quinze anos, em comparação à permanência no bloco⁹. Com a

8 Acordou-se que, até 31 de março de 2021, não serão aplicados controles sanitários nesses bens, com vistas a facilitar a adequação dos comerciantes às novas regras, que passarão a valer a partir de abril (MCBRIDE, 2021).

9 O cenário de *no deal* seria ainda mais dramático para a economia britânica, com queda projetada de 6% no PIB ao longo dos próximos quinze anos (REINO UNIDO, 2019).

ausência de acordo em serviços, incluindo serviços financeiros, transações com ações da União Europeia deixaram Londres e se transferiram a outras capitais europeias, no primeiro dia das atividades da bolsa londrina após o *Brexit* – até então, cerca de 30% de todas as ações da União Europeia, negociadas no continente, passavam por Londres. A busca por autonomia regulatória complexificou e encareceu os negócios, tornando o Reino Unido menos atrativo para investidores. Como afirmado por Pascal Lamy (2020), o *Brexit* terá sido a primeira negociação da história em que, no ponto de chegada, haverá mais barreiras que na saída.

Direitos dos cidadãos

Os impactos da saída do Reino Unido sobre os direitos dos cidadãos consistiram em um dos elementos centrais do *Brexit*. Com efeito, o documento de diretrizes do Conselho Europeu (2017) para as negociações do artigo 50 dispunha que os direitos dos cidadãos seriam tratados, com prioridade, ainda na primeira fase das negociações:

Agreeing reciprocal guarantees to safeguard the status and rights derived from EU law at the date of withdrawal of EU and UK citizens, and their families, affected by the United Kingdom's withdrawal from the Union will be the first priority for the negotiations. Such guarantees must be effective, enforceable, non-discriminatory and comprehensive, including the right to acquire permanent residence after a continuous period of five years of legal residence. Citizens should be able to exercise their rights through smooth and simple administrative procedures (CONSELHO EUROPEU, 2017, parágrafo 8).

Assim, percebe-se que, desde o início das negociações, priorizou-se a continuidade dos benefícios desfrutados por cidadãos europeus no Reino Unido e por britânicos no restante da União Europeia que já dispunham do direito legal de residir ou trabalhar em país diferente de seu país de origem. Nesse contexto, o tema foi objeto de maior convergência entre as equipes negociadoras (BERNARD, 2020) e constou na

parte II do Acordo de Saída (EUR-LEX, 2019/C 384 I/01), aprovado em outubro de 2019, cuja substância permaneceu praticamente inalterada com relação ao instrumento negociado pela ex-primeira-ministra, Teresa May. Segundo as disposições do texto aprovado, os cidadãos que, até 31 de dezembro de 2020 (fim do período de transição), já estivessem exercendo o direito legal de residir, trabalhar ou estudar em algum dos países da União Europeia (incluindo o Reino Unido), teriam o direito de continuar a fazê-lo, sob as mesmas condições anteriores ao *Brexit*; entretanto, a partir de 1º de janeiro de 2021, cidadãos britânicos que desejarem se estabelecer na UE26¹⁰ serão tratados, para todos os efeitos, como “cidadãos de países terceiros”, sujeitos à legislação migratória local. Também europeus que desejarem se estabelecer no Reino Unido, a partir daquela data, serão tratados como imigrantes comuns, estando privados, portanto, dos benefícios da livre circulação que até então desfrutavam.

Durante o período de transição, os direitos dos cerca de 3,5 milhões de europeus vivendo no Reino Unido e mais de um milhão de cidadãos britânicos vivendo na Europa permaneceram sob abrigo da lei comunitária, em especial a Diretiva 2004/38/CE (EUR-LEX, 2004/38/CE), que dispõe acerca do direito de livre circulação e residência. Nesse período, os cidadãos foram solicitados a informar às autoridades migratórias do país de residência sua intenção de continuar a desfrutar dos benefícios da livre circulação, de forma a assegurar a legalidade de seu status migratório a partir de 1º de janeiro de 2021 (EUR-LEX, 2019/C 384 I/0). No caso de europeus residentes em solo britânico, instruiu-se o cadastramento no EU Settlement Scheme (até 30 de junho de 2021), para o qual o migrante poderá candidatar-se para permanecer no Reino Unido sob as mesmas condições anteriores ao *Brexit*. Desde março de 2019, esse sistema está aberto para cadastro de nacionais europeus, suíços e cidadãos dos países do Espaço Econômico Europeu (EEE). No que se refere a britânicos residentes em algum dos países da UE26, entretanto, cada Estado membro permaneceu livre para adotar mecanis-

10 Essas disposições do Acordo de Saída são aplicáveis a todos os Estados membros da União Europeia, com exceção da República da Irlanda, que é beneficiada pelo *Common Travel Area* (CTA), acordo mantido com o Reino Unido que garante a livre circulação de cidadãos britânicos e irlandeses em ambas as jurisdições, incluindo o direito de trabalhar, estudar e votar em determinadas eleições e de acessar serviços de saúde e de bem-estar social. Em maio de 2019, o Reino Unido e a Irlanda assinaram um Memorando de Entendimento que reafirma o compromisso com a manutenção do CTA, mesmo após o *Brexit* (Reino Unido, 2021).

mos próprios de transição, e os cidadãos tiveram de requerer um novo estatuto de residência, de acordo com a decisão de cada país de optar por um sistema constitutivo ou declaratório. Nos regimes declaratórios, o novo estatuto de residência será obtido automaticamente se todas as condições do Acordo de Retirada forem cumpridas; nos regimes constitutivos, o novo estatuto de residência é concedido mediante pedido (COMISSÃO EUROPEIA, 2020d).

Nota-se que o Acordo de Saída fornece apenas a estrutura legal que garante a *continuidade* do direito de residência, desde que esse direito tenha sido exercido e reconhecido antes de 31 de dezembro de 2020, mas não há, sobretudo em países que adotaram regimes constitutivos, direito automático de continuar a viver, trabalhar ou estudar legalmente, a menos que o cidadão aplique, em tempo hábil, para o mecanismo local que garantirá o reconhecimento da transição pelas novas regras. Na prática, aqueles que não se candidataram ao novo sistema, no prazo estipulado pelo país de residência, podem ficar ilegais sem qualquer aviso prévio¹¹.

O Acordo de Saída também prevê uma estrutura dual para a implementação e aplicação dos direitos dos cidadãos. Do lado europeu, a Comissão Europeia será a instituição designada a resguardar esses direitos e, do lado britânico, criou-se uma Autoridade Independente, com poderes similares à Comissão. Essa Autoridade terá o poder de conduzir inquéritos, por iniciativa própria, acerca de eventuais violações de direitos dos cidadãos por autoridades britânicas, assim como de receber denúncias dos próprios cidadãos. O Tribunal de Justiça da União Europeia, órgão que determina a interpretação uniforme da lei comunitária, manterá suas atribuições de resguardar a aplicação do direito comunitário no que se refere aos direitos dos cidadãos; consequentemente, as cortes britânicas terão de levar em consideração as decisões do Tribunal europeu em seus julgados, podendo, inclusive, valer-se do reenvio prejudicial frente ao Reino Unido. A interpretação do Tribunal permanece, assim, vinculante, devendo ser incorporada à decisão dos tribunais internos, o que, na prática, mantém o efeito direito de suas decisões – conforme

disposto na Parte II do Acordo de Saída –, já que asseguram direitos individuais que as cortes nacionais devem assegurar e proteger. Esse mecanismo permanecerá em vigor para casos trazidos aos tribunais até oito anos após o fim do período de transição¹² (COMISSÃO EUROPEIA, 2020e). Nota-se, assim, que europeus residentes no Reino Unido manterão algum nível de proteção supranacional após o *Brexit*, o que, do ponto de vista jurídico, não possui precedentes, já que atributos supranacionais das leis da União Europeia nunca foram implementados fora do território comunitário.



Em meio às dificuldades dos Estados membros de adotarem mecanismos de transição para assegurar os direitos dos cidadãos, conforme disposto no Acordo de Saída, o mundo foi surpreendido por uma das maiores pandemias da história. No momento em que os países deveriam ter concentrado esforços para assegurar a criação de novos e eficientes sistemas de registros de residência, sobretudo de grupos marginalizados ou com acesso digital limitado, a crise econômica e sanitária da COVID-19 alterou as prioridades, e a consolidação de mecanismos de adaptação para o pós-*Brexit* perdeu força, em meio à urgência da crise de saúde pública.



Em meio às dificuldades dos Estados membros de adotarem mecanismos de transição para assegurar os direitos dos cidadãos, conforme disposto no Acordo de Saída, o mundo foi surpreendido por uma das maiores pandemias da história. No momento em que os países deveriam

11 Ver Comissão Europeia (2020d) sobre as escolhas efetuadas por cada um dos países para o seu sistema de residência, bem como os prazos para os nacionais do Reino Unido e os seus familiares residentes em países com sistema constitutivo requererem um novo estatuto de residência.

12 No que diz respeito ao pedido do estatuto de residente permanente para o Reino Unido, esse período de oito anos começou em 30 de março de 2019.

ter concentrado esforços para assegurar a criação de novos e eficientes sistemas de registros de residência, sobretudo de grupos marginalizados ou com acesso digital limitado, a crise econômica e sanitária da COVID-19 alterou as prioridades, e a consolidação de mecanismos de adaptação para o pós-Brexit perdeu força, em meio à urgência da crise de saúde pública.

Antes de a pandemia começar, apenas Itália, Malta e os Países Baixos haviam anunciado mecanismos similares ao EU Settlement Scheme, e as vulnerabilidades de novas regras foram exacerbadas, diante de distintos protocolos de distanciamento social e restrições de viagens internacionais (AHAD; ADRIESCU, 2020). Com efeito, pode-se argumentar que a COVID-19 antecipou muitos dos problemas que os cidadãos europeus e britânicos poderão enfrentar nos próximos anos.

Com o fim do período de transição, em 31 de dezembro de 2020, também cessaram as regras comunitárias de livre circulação de pessoas e de trabalhadores. Desde 1º de janeiro de 2021, cidadãos britânicos que queiram permanecer em algum dos países da UE26 por um período superior a 90 dias, em uma janela de 180 dias, precisarão de visto, que também será necessário em caso de viagens a negócios, estudo ou trabalho. Como mencionado, as regras serão diferentes em cada país e seguirão a legislação migratória doméstica. Atletas, artistas e músicos não foram incluídos em lista de profissões que podem exercer atividades temporárias (até 90 dias) sem visto; o Reino Unido deixou de fazer parte do programa Erasmus de mobilidade estudantil e não há mais o reconhecimento automático de diplomas educacionais. As restrições na movimentação de pessoas são claras e constituem, possivelmente, um dos aspectos mais visíveis do Brexit.

Cumpre destacar que controlar a livre circulação de pessoas, em especial de trabalhadores, consistiu em uma das bandeiras centrais dos defensores do Brexit (DENNISON; GEDDES, 2018; VARGAS-SILVA, 2016; CURTICE; ORMSTON, 2016). Eles argumentavam que a saída do Reino Unido

da União Europeia permitiria maior controle nos influxos de migrantes, sobretudo europeus, cujo direito de residência passaria a ser determinado por um sistema de pontos – similar à política migratória australiana –, contabilizados a partir de determinadas qualificações profissionais e/ou de setores com escassez de mão de obra (THE MIGRATION OBSERVATORY, 2016). Nesse contexto, o Brexit foi apresentado ao público como a única maneira eficaz de disciplinar a migração na ilha sob o argumento de retomada do controle das fronteiras britânicas, já que o fluxo “descontrolado” de migrantes estaria impondo custos desproporcionais à manutenção de benefícios estatais e prejudicando, em última instância, o crescimento econômico (JOHNSON, 2016)¹³.

No que se refere à migração intraeuropeia, especificamente, o aprofundamento do processo de integração do bloco europeu significou, na prática, que os países passaram a dispor de poucos mecanismos de controle unilateral. Com efeito, se antes do mais expressivo alargamento da União Europeia, em 2004, a imigração bruta intra-Europa no Reino Unido permanecia em torno de 35 mil habitantes, a partir do alargamento esse valor cresce continuamente, até 2007, e passa para uma média de 127 mil ao ano (entre 2004 e 2007). Entre 2008 e 2012, no contexto da crise financeira que atingiu a Europa, a migração bruta tem certo decréscimo, para voltar a crescer, a partir de 2013, atingindo o pico de 336 mil pessoas, em 2015, às vésperas do Brexit (SUMPTION; VARGAS-SILVA, 2013).

Ao mesmo tempo, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, ampliou as arenas políticas que passaram a fazer parte do domínio comunitário, de modo que se pudesse adequar o bloco expandido a uma nova realidade econômica e política. O Tratado de Lisboa também reforçou a ação comunitária em matérias relacionadas à liberdade, segurança e justiça, com vistas a consolidar um Espaço Europeu Comum, ao mesmo tempo em que expandiu o procedimento de codecisão¹⁴ (renomeado “processo legislativo ordinário”) para cerca de 95% das arenas políticas

13 Conforme expresso por Boris Johnson, em campanha pelo Brexit, em 2016: “*The only way to take back control of immigration is to vote Leave on 23 June. The public should be able to vote for those who make the laws of this country including on immigration. [...] People have watched Prime Minister after Prime Minister make promises on immigration that cannot be met because of the EU and this has deeply damaged faith in our democratic system*” (JOHNSON, 2016).

14 O procedimento de codecisão exige aprovação tanto do Parlamento Europeu quanto do Conselho de Ministros para aprovação de nova legislação.

da União Europeia. Isso, na prática, significou menor margem de manobra dos Estados para o controle de fronteiras, especialmente no que se referia à migração intraeuropeia.

Cumpre ressaltar que a associação de migrantes a estereótipos negativos e preconceituosos é anterior ao *Brexit* (BALE, 2008). Nos anos anteriores ao referendo, contudo, não só a migração se tornou mais visível, como foi crescentemente instrumentalizada pelos defensores do *Leave* para obtenção de louros políticos. Ao mesmo tempo, como os benefícios da migração são multifacetados, parte considerável da opinião pública e da elite britânicas mostrou-se relutante a subordinar o seu desejo de controle sobre a migração aos ditames de Bruxelas, o que favoreceu a vitoriosa campanha do *Brexit* pela “retomada” da autonomia.

A discrepância entre a realidade e a percepção também parece ter contribuído significativamente para o *Brexit*. Dados de um estudo encomendado pelo próprio governo britânico ao Migration Advisory Report (REINO UNIDO, 2020) mostram que a contribuição fiscal de migrantes na sociedade britânica é, em média, 78 mil libras superior ao que eles recebem de eventuais benefícios. O estudo também mostrou que, quando questionados acerca da porcentagem de estrangeiros no Reino Unido, os britânicos defenderam que haveria cerca de 21% de migrantes na população total, conquanto a estimativa oficial mais recente seja de 13%.

Com a saída definitiva do Reino Unido da União Europeia, talvez os impactos econômicos resultantes de barreiras comerciais até então inexistentes pareçam mais visíveis, ao menos no curto prazo; entretanto, os efeitos deletérios de restrições à livre circulação de pessoas e trabalhadores, para além do turismo, também poderão trazer consequências para o próprio funcionamento da sociedade britânica. Com efeito, o novo sistema migratório foi pensado para diminuir a atração de migrantes com baixa qualificação, mas em áreas como a lavoura britânica, que precisa, em média, de 70 a 80 mil trabalhadores temporários por ano, há preocupações com a escassez de mão de obra. Também há expressiva preocupação com escassez de médicos e enfermeiros, sobretudo no contexto

da atual pandemia, com o fim do reconhecimento automático de diplomas profissionais (ZIADY; HOROWITZ, 2020).

Se o *Brexit* não parece, por ora, ter incentivado outros Estados da União Europeia a flertarem com a saída do bloco, a questão migratória permanecerá tema de profundos embates e discussões políticas. Contemplar as complexidades inerentes ao tratamento da migração por todo o bloco, a partir de dados empíricos, parece ser um desafio que se perpetuará na UE27 nos próximos anos.

O futuro da integração europeia: revisitando Habermas pós-*Brexit*

Jürgen Habermas é uma referência incontornável nos debates sobre a integração europeia. O filósofo notabilizou-se pelo seu trabalho ligado à teoria crítica e por contribuições notáveis à sociologia e à teoria política contemporânea. Uma parte significativa de sua obra mais recente foi dedicada a pensar os fundamentos político-filosóficos que sustentariam um projeto de integração europeia ambicioso e que, em última instância, significaria uma reconfiguração de conceitos fundamentais da teoria política clássica, tais como soberania, vontade popular, monopólio da força, fronteira e, como pano de fundo normativo, do futuro da democracia. Habermas sempre foi um intelectual público de relevância e seus textos sobre a integração da União Europeia, nos quais o filósofo se propõe a debater, inclusive, questões práticas como a integração fiscal e fronteiriça, são a maior expressão dessa postura ativa como homem de ideias e proposições. Por esse motivo, revisitar seus textos sobre a integração, à luz do *Brexit*, torna-se um exercício intelectual relevante¹⁵.

Em seu texto de 2013, *The Crisis of the European Union*, Habermas abre a discussão com um diagnóstico pouco auspicioso da situação europeia: a regra monetária pela qual os Estados deveriam voluntariamente cumprir objetivos orçamentários não funcionara, evidenciando a falha original do arranjo europeu, enquanto os mecanismos nas mãos de Bruxelas eram cada vez mais insuficientes para dar direcionamento político à União Europeia. No fundo, havia uma crise de desenho institucional e uma crise política mais profunda e grave, uma vez que os objetivos

15 Dois livros serão considerados em maior detalhe: *Europe: The Faltering Project*, de 2009, e *The Crisis of the European Union: A Response*, de 2011, além de entrevistas recentes nas quais o autor se manifestou sobre o *Brexit* e o futuro da integração europeia.

políticos haviam sido sequestrados pelos objetivos da política econômica. A precedência destes sobre aqueles expunha fraturas muito mais profundas do processo de integração.

Mais essa crise, agudizada pela agonia econômica pós-crise financeira de 2008, demonstrava que os fundamentos de legitimidade da União Europeia eram cada vez mais frágeis. Na prática, as exigências fiscais exigidas pela burocracia de Bruxelas modificavam a própria natureza do processo decisório deliberativo, que agora passava a acontecer principalmente por trás de portas fechadas. Agora, uma elite não eleita tinha o poder de estabelecer metas e objetivos políticos e econômicos, na maioria das vezes pouco populares, e os chefes de Estado deveriam organizar maiorias parlamentares em seus respectivos países para alcançar os resultados almejados pela burocracia plurinacional europeia. Quanto menor a influência e o poder de um país dentro da constelação europeia, mais grave sentiriam o fardo das medidas vindas de Bruxelas – ou, na visão popular, não totalmente desconectada da realidade, das medidas vindas de Berlim, por intermédio dos burocratas sentados em Bruxelas. Nas palavras de Habermas, consolidava-se um exercício “pós-democrático da autoridade política” que pavimentava o caminho para um “federalismo executivo burocrático” (2013, p. viii-ix), que não tardaria a gerar reações.

A reação natural, na visão do autor, seria que grupos nacionais, fossem de esquerda ou de direita, tenderiam a se reorganizar e se entrincheirar atrás da bandeira da soberania nacional como forma de resgatar seu prestígio e poder e de tentar preservar noções básicas da ordem liberal-nacional que havia sido o sustentáculo da Europa moderna, desde a consolidação do Estado nacional. Essas forças teriam de enfrentar, contudo, parte da burguesia nacional – *the “business lobby”* –, sobretudo os grupos financeiros, que haviam se beneficiado enormemente das vantagens do mercado único e da moeda comum, sobretudo naqueles países com economias fortes, que acabavam se apropriando desproporcionalmente das benesses da integração.

Desse modo, o projeto europeu estaria diante de uma encruzilhada entre um federalismo executivo com déficit democrático (BOGDANOR, 1989; BOWLER; FARREL, 1995; TSEBELIS, 2000) e uma alternativa de Estados nacionais à moda antiga, inadaptado à realidade de uma economia profundamente integrada. Restava, na prática, a pior opção disponível: um federalismo vago,

com crescente dificuldade de resolver problemas práticos da economia e da política. Com a crise de 2008, o autor afirma que, pela primeira vez, em sua visão, “*the failure of the European project was a real possibility*” (2013, p. 102). Habermas escreve que a solução para esse impasse atravessa, primeiramente, um nível maior de abstração, necessário para reconstruir a ideia sobre a qual se assenta a unificação europeia. Partindo de um viés democrático liberal cosmopolita, o autor acreditava, condizente com o resto de sua obra intelectual, que o caminho para a União Europeia seria a “transnacionalização da democracia”, e que o projeto europeu seria, no longo prazo, um processo de domesticação e civilização do poder estatal, capaz de criar mecanismos novos de representação e ação política que superassem o modelo do Estado-Nação. Haveria, nessa dimensão normativa proposta por Habermas, uma transição de uma comunidade internacional de Estados para uma comunidade cosmopolita de Estados e cidadãos, fundada em uma nova narrativa político-jurídica.

É curioso que, para o filósofo, a solução da interação seria resolvida pelo enfrentamento imediato das questões orçamentárias e da dívida europeia, que se havia tomado o assunto dominante na agenda de Bruxelas desde 2008. A solução definitiva, capaz de consertar a fratura exposta da União Europeia, passava por um novo pacto político, um novo contrato social – plasmado em um novo tratado que deveria ser cada vez mais parecido com uma constituição – que reorientaria o processo decisório e apontaria para um novo caminho da Europa. Dentro desse projeto, deveria haver, também, uma nova dimensão do Estado de bem-estar social, já que as exigências de austeridade e a desejável manutenção de uma rede de seguridade social seria insustentável nas condições vigentes. Em sentido amplo, Habermas propunha dobrar a aposta na integração política e econômica dos 27 membros da União Europeia.

O diagnóstico de Habermas encontra eco em ambos os espectros do ambiente político europeu. Sua crítica ao federalismo executivo, aos problemas da austeridade, ao déficit democrático e à preocupação com os poderes de uma elite burocrática desapegada dos parlamentos nacionais pode ser encontrada, com diferentes níveis de indignação e recursos retóricos, tanto à direita quanto à esquerda do espectro político.

Habermas não previu o *Brexit*. A ruptura do Reino Unido materializava muitos dos receios do filósofo, porém agora de forma prática e ir-

revogável. Em certa medida, a maneira pela qual o *Brexit* tomou forma, com polarização extrema, proliferação de desinformação e a fratura dos partidos tradicionais em posições irreconciliáveis, apontavam para um golpe fatal na crença liberal-democrática que Habermas defendia, como cidadão alemão que viu a Europa ser consumida pela fúria da guerra e do fascismo. No fundo, o *Brexit* punha em xeque o alicerce fundamental do pensamento liberal do autor – a *teoria da comunicação ativa*¹⁶ – e a “razão comunicativa” cedia espaço para posições inflexíveis, calcadas em noções identitárias acirradas, polarizadas por informações falsas. Nessas condições, o debate franco e democrático foi obstaculizado e, assim, o projeto europeu dificilmente poderia sobreviver.

Não se pode analisar o *Brexit* apenas como uma vitória de forças demagogas alimentadas por um populismo eleitoral. Isso se trata de uma simplificação de um processo que tem raízes históricas profundas – nunca é demais lembrar que a relação de Londres com a União Europeia sempre foi marcada por certa frieza e ceticismo, sendo o Reino Unido um cliente contumaz de cláusulas de não participação (*opt-outs*) do processo de integração – e bases materiais evidentes, principalmente em estratos sociais que não se sentiam “ganhadores” com o processo de integração. Esses dois elementos se fundiram com questões identitárias de nacionalidade, discussão acirrada pelo debate sobre os efeitos da imigração, criando as condições para a materialização do *Brexit* (ALABRESE *et al.*, 2019; CORBETT, 2016). A internet e a propagação de *fake news*, por fim, finalizaram a receita que resultou na fratura da União Europeia.

De fato, é possível compreender o *Brexit* na lógica mais ampla do ceticismo britânico com o próprio processo de integração europeu. À medida que a União Europeia consolidava procedimentos relativos às chamadas “quatro liberdades” (bens, serviços, pessoas e capitais), o Reino Unido buscava, cada vez mais, valer-se de *opt-outs* para frear a ingerência europeia

em temas sensíveis, em especial a migração e a união econômica e monetária. Em 2015, por exemplo, pressionado pelo United Kingdom Independence Party (Ukip) e por parcelas do Partido Conservador por maior controle das fronteiras, o então primeiro-ministro, David Cameron, negociou junto aos líderes europeus reformas em quatro campos principais: soberania nacional, política migratória, regulamentação financeira e econômica e competitividade, sintetizadas na frase: “*Europe where necessary; national where possible*”. Cameron conseguiu algumas concessões, como um mecanismo de salvaguarda relativo à migração, que restringia benefícios sociais a migrantes em circunstâncias excepcionais, e a retirada do princípio vinculante da “*ever closer Union*” ao Reino Unido. No domínio econômico, os países de fora da zona do euro deixaram de se responsabilizar por eventuais socorros financeiros a países da zona do euro, e alcançaram-se compromissos para reduzir regulamentações em nível comunitário (DAY *et al.*, 2016).

O Reino Unido não aderiu à moeda única nem ao Espaço Schengen, e negociou uma contribuição orçamentária reduzida, aprofundando um processo de *integração diferenciada* (SCHIMMELFENNIG, 2018; LERUTH *et al.*, 2019) que refletisse os benefícios que se esperava obter do mercado único – em última instância, bastante limitados a ganhos econômicos. Com efeito, às vésperas do *Brexit*, o Reino Unido era o membro com mais baixo nível de participação nas instituições e nas políticas comunitárias (BONGARDT; TORRES, 2017), evidenciando a incapacidade de continuidade do projeto europeu em uma lógica de “Europa à *la carte*”.

Se não previu o *Brexit*, Habermas reconhece que o “ciclo vicioso” no qual a União Europeia se encontra não oferece um prospecto otimista. As exigências de austeridade econômica aprofundam as desigualdades entre os países e dentro dos países da União Europeia, o que teria alimentado o crescimento do que Habermas qualifica como “populismo”, sobretudo nacionalista, o qual

16 Na comunicação ativa – em oposição à “ação estratégica”, na qual os atores não estão interessados em um entendimento mútuo, mas, sim, em alcançar interesses pessoais e egoístas por meio de barganhas –, as partes de uma negociação coordenam sua ação por meio do entendimento ativo dos interesses e objetivos da outra parte, chegando, assim, a um real entendimento que garante a cooperação não de forma egoística, mas, sim, baseado em um sentido de cooperação democrática emancipatória. Mas, para Habermas, a comunicação ativa seria um remédio contra a racionalidade puramente instrumental da ciência e da técnica que teriam, como efeito colateral, a crescente alienação das decisões democráticas e a submissão de questões éticas e políticas a critérios de eficácia estabelecidos por uma ciência controlada por poucos. No fundo, a comunicação ativa é uma teoria que critica os efeitos alienantes da modernidade sobre o homem político.

possuiria como base de mobilização discursiva o ataque à solidariedade europeia. Para o autor, o pilar monetário e fiscal é a fonte material real dos problemas europeus, já que o euro nasceu sob a promessa de convergência econômica do bloco, mas, na prática, produziu o efeito contrário, sobretudo após 2008, quando a crise da dívida de parte da União Europeia (sobretudo a da Grécia) expôs a insatisfação tanto de países credores quanto de países devedores (HABERMAS, 2019).

Esse ciclo vicioso não parece próximo do fim, apesar de propostas de revitalização, sobretudo vindas de Paris e Berlim, sob a liderança, longe de ser unânime, de Emmanuel Macron e Angela Merkel. De todas as formas, uma vez decidido, o *Brexit* inaugura uma nova fase da integração – o que Schimmelfennig (2018), entre outros, denominou “desintegração diferenciada”, caracterizada pela diminuição no nível de participação de determinado Estado no processo de integração. Por um lado, poder-se-ia esperar que a saída de Londres geraria um efeito em cascata que impulsionaria eurocéticos por todo o continente e motivasse outros Estados membros a flertarem com seus respectivos *exits*, levando à implosão da União Europeia. Por outro, a resposta dos defensores da integração apontaria na direção de maior cooperação e um renovado espírito pró-Europa como resposta política à manobra do Reino Unido. De forma mais direta, o *Brexit* demonstrou o desgaste diplomático e político que sair da União Europeia exige. Esses custos transacionais, que evidentemente pesaram muito pouco na consciência do plebiscito de 2016, acabaram se revelando desastrosos e arrefeceram, pelo menos por ora, outros grupos eurocéticos que empunhavam a bandeira de saída da União Europeia com entusiasmo.

De fato, a complexidade de concretização do *Brexit*, assim como o volume de tempo e de recursos materiais e humanos envolvidos nas negociações ao longo de mais de quatro anos, somadas, em 2020, às dificuldades econômicas e sanitárias relacionadas à COVID-19, não parecem ter, por ora, incentivado novos processos de desintegração diferenciada. Ao contrário: em 2020, por exemplo, a União Europeia logrou alcançar acordo em um plano de recuperação destinado a dar resposta à crise da pandemia – o “Next Generation EU” –, no valor de 750 bilhões de euros, integrado ao orçamento de longo prazo da União Europeia (2021-2027), que marcou um ponto de inflexão histórico no bloco (COMISSÃO EUROPEIA, 2020f). Com efeito, como o pacote será

financiado por meio de títulos de dívida, emitidos pela Comissão Europeia, pela primeira vez serão adotados instrumentos de política fiscal para a condução da política macroeconômica regional. É difícil conceber que um plano dessa magnitude seria aprovado pelo Reino Unido, caso ainda fosse um membro da União Europeia.

Também a opinião pública europeia se tem mostrado, desde 2016, progressivamente mais favorável à União Europeia. Em pesquisa do Eurobarômetro, em 2018, 61% dos cidadãos do bloco consideraram que seu país se beneficiou com o fato de ser membro da União Europeia, no mais alto nível de apoio registrado desde 1990; outros 60% consideraram o pertencimento à União Europeia como “algo bom”, no melhor valor desde 2007. A participação dos eleitores nas votações para o Parlamento Europeu, em 2019, foi de 50,6%, a mais alta dos últimos vinte anos, e o nível de confiança dos europeus nas instituições europeias também registrou crescimento, de 32%, em 2016, para 43%, em 2020 (EUROBARÔMETRO, 2020). De modo geral, pode-se afirmar que a experiência do *Brexit* explicitou muitas das vantagens de se pertencer ao mercado único.

Por outro lado, como aponta Habermas, as dificuldades e contradições do projeto europeu não cessaram de existir, e exigirão criatividade das lideranças e instituições europeias. Com efeito, o trauma do *Brexit* irá ressignificar a postura e o discurso tanto dos defensores da integração quanto dos seus detratores, que podem optar em continuar na União Europeia, mas sob outras condições e regras.

Para além da Europa, o *Brexit* irá remodelar os processos de integração. Não há dúvida que o modelo europeu, mesmo com todos seus defeitos, foi o modelo hegemônico de integração política e econômica para diversas outras iniciativas de integração. Esses projetos mimetizaram ou ao menos se inspiraram no modelo europeu como exemplo. Com o *Brexit*, o encanto se rompeu: a união monetária e política europeia não parece mais ser o horizonte teleológico dos processos de integração e, pelo menos nos próximos anos, poderá ocorrer certo refluxo de iniciativas de integração, na lógica da desintegração diferenciada. Acordos de livre comércio continuarão a ser negociados, com menos integração política ou social, e em moldes geográficos mais flexíveis. Planos para a criação de moedas comuns ou a flexibilização do controle de fronteiras serão engavetados por longos anos.

A própria União Europeia tem, desde o *Brexit*, promovido o replanejamento de prioridades no seio do bloco, refletidos em iniciativas como o lançamento da Estratégia Global da União Europeia, de 2016, e o Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa, de 2017 (SZUCKO, 2020).

Se, por um lado, a saída do Reino Unido da União Europeia não ensejou a saída de outros membros, por outro, evidenciou limites e contradições do próprio projeto europeu, o que tem motivado reflexões mais profundas sobre o tipo de integração possível no século XXI.

Conclusão

O *Brexit* é, inegavelmente, um ponto de inflexão que ainda suscitará muito debate. Apenas o tempo poderá dar a verdadeira medida da transformação geopolítica desencadeada por ele.

O objetivo deste artigo consistiu em fornecer um panorama geral dos pontos mais sensíveis do processo de negociação do *Brexit*, muitos deles jamais calculados pelos cidadãos que, no dia 23 de junho de 2016, votaram pela saída de seu país da União Europeia. Uma vez acionado, o art. 50 abriu uma série de dúvidas e dificuldades sobre como o processo de retirada efetivamente se daria. Como citado anteriormente neste artigo, o *Brexit* criou um paradoxo: pela primeira vez, dois lados negociadores sentaram-se à mesa para um doloroso e largo período de negociações cujo resultado final era estabelecer mais regras e mais barreiras entre as partes, ao invés de simplificá-las.

Os principais pontos abordados por este artigo demonstraram, ademais, como a integração regional promove o entrelaçamento político e jurídico dos seus sujeitos, de tal forma que cada ponto de negociação se torna um impasse difícil, já que envolve múltiplos interesses e consequên-

cias. A fronteira das Irlandas não era apenas um problema de fronteira, mas também de alfândega, livre comércio, paz, segurança, logística, política partidária, entre outros. O problema da imigração não era apenas um problema de se ter ou não ter controle sobre a entrada de estrangeiros, mas também um problema de direitos humanos, sobre funcionamento do Tribunal de Justiça e sobre a redefinição da identidade cultural de britânicos e europeus. O acionamento do artigo 50 abriu verdadeira caixa de pandora que os europeus pensavam que jamais seria aberta.

O caso da União Europeia continuará a ser paradigmático, não tanto como modelo a ser seguido, mas pelos erros a serem evitados. Os dilemas da União Europeia são os dilemas de diversos outros processos de integração que, à medida que avançam, vão expondo fraturas e diferenças de difícil reconciliação. A desintegração de blocos regionais, algo que existia apenas como uma possibilidade teórica é, agora, uma possibilidade real. Para os acadêmicos e diplomatas que se debruçam sobre as vicissitudes da política internacional, o *Brexit* abriu um novo – e talvez o mais importante – estudo de caso sobre os dilemas da integração regional.

Referências bibliográficas

AHAD, A.; ANDRIESCU, M. *Brexit on the Backburner: Citizen's Rights and the Implementation of the Withdrawal Agreement in a Pandemic*. Brussels: Migration Policy Institute Europe, set. 2020. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/research/brexit-citizens-rights-withdrawal-agreement-pandemic>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ALABRESE, E. et al. Who Voted for Brexit? Individual and Regional Data Combined. *European Journal of Political Economy*, v. 56, p. 132-150, 2019.

BALE, Tim. *European Politics*. 2. ed. Nova York: Palgrave Macmillan, 2008.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Dublin. Telegrama 013 de 13/01/2021, para a Secretaria de Estado. Desclassificado de acordo com a Lei nº 12.527, de 18/11/2011.

BREXIT: Boris Johnson Hails Free Trade Deal with the EU. BBC, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-55435930>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BERNARD, N. Union Citizens' Rights against Their Own Member State after Brexit. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 27, n. 3, p. 302-324, jun. 2020. Disponível em: <<https://>

- doi.org/10.1177/1023263X20908761>. Acesso em: 15 set. 2020.
- BOGDANOR, V. The June 1989 European Elections and the Institutions of the Community. *Government and Opposition*, v. 24, n. 2, p. 199-214, 1989.
- BONGARDT, A.; TORRES, F. On the Limits of EU Differentiated Integration: Lessons from the Eurozone Crisis and from Brexit. In: PEREIRA, L. B. et al. *Economic Globalization and Governance: Essays in Honor of Jorge Braga de Macedo*. Suíça: Springer Nature, 2017.
- BOWLER, S.; FARREL, D. The Organizing of the European Parliament: Committees Specialization and Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, v. 25, n. 2, p. 219-243, 1995.
- CHALMERS, J.; BACZYNSKA, G. Explainer: Brexit Trade Deal will Lessen, but not Kill, the Economic Pain. *Reuters*, 2020. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-reality-explainer/explainer-brexit-trade-deal-will-lessen-but-not-kill-the-economic-pain-idUSKBN28Y1M3>>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom*, 2019a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revise-political_declaration.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- _____. *Revised Withdrawal Agreement, Including Protocol on Ireland and Northern Ireland*, 2019b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revise_withdrawal_agreement_including_protocol_on_ireland_and_northern_ireland.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.
- _____. *Keynote Address by Michel Barnier at the Institute of International and European Affairs*, 2 set. 2020a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/STATEMENT_20_1553>. Acesso em: 13 out. 2020.
- _____. *Remarks by President Ursula von der Leyen at the Press Conference on the Outcome of the EU-UK Negotiations*. 2020b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_2534>. Acesso em: 3 jan. 2021.
- _____. *EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Protecting European Interests, Ensuring fair Competition, and Continued Cooperation in Areas of Mutual Interest*. 24 dez. 2020c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2531>. Acesso em: 29 dez. 2020.
- _____. *Residence Rights of UK Nationals and their Family Members under the Citizens' Rights Part of the Withdrawal Agreement – Overview of Implementation*, 2020d. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/overview_ms_residence_rights.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.
- _____. *Acordo de saída entre a União Europeia e o Reino Unido: direitos dos cidadãos*, 2020e. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/citizens-rights_pt>. Acesso em: 24 nov. 2020.
- _____. *Plano de recuperação para a Europa*, 2020f. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt>. Acesso em: 7 out. 2020.
- CONSELHO EUROPEU. *European Council (Art. 50) Guidelines for Brexit Negotiations*, 2017. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- CORBETT, S. The Social Consequences of Brexit for the UK and Europe: Euroscepticism, Populism, Nationalism, and Societal Division. *International Journal of Social Quality*, v. 6, n. 1, p. 11-31, 2016.
- CURTICE, J.; ORMSTON, R. *British Social Attitudes: the 32nd Report*. Londres: National Center of Social Research, 2016.
- DAY, K. et al. *David Cameron's EU Reform Deal Scorecard*. *Politico*, 2016. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/david-cameron-eu-reform-deal-scorecard-brexit-eu-referendum-agreement/>>. Acesso em: 5 jul. 2020.
- DENNISON, J.; GEDDES, A. Brexit and the Perils of "Europeanised" Migration. *Journal of European Public Policy*, v. 25, n. 8, p. 1137-1153, 2018.

DOYLE, J.; CONNOLLY, E. The Effects of Brexit on the Good Friday Agreement and the Northern Ireland Peace Process. In: BACIU, C.; DOYLE, J. (Eds.) *Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe: Risks and Opportunities*. Suíça: Springer, p. 79-96, 2019.

ERIKSSON, E.; HULME, B. *Smart Border 2.0: Avoiding a Hard Border on the Island of Ireland for Customs Control and the Free Movement*, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WDHMZo>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

EUR-LEX. 2019/C 384 I/01. *Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica*, 2019 Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12019W/TXT\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12019W/TXT(02))>. Acesso em: 12 nov. 2020.

EUR-LEX. *Directiva 2004/38/CE* do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados membros, 2004. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=en>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

EUR-LEX. *Síntese da legislação da UE. Glossário das sínteses*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/multispeed_europe.html?locale=pt>. Acesso em: 10 out. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. EUROBARÔMETRO. *Standard Eurobarometer 93 Report: Public Opinion in the EU*, 2020. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/91061>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

HABERMAS, J. De “nouvelles” perspectives pour l'Europe. *Esprit*, maio 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/34TIsy>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

_____. *Europe: The Faltering Project*. Cambridge: Polity, 2008.

_____. *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity, 2011.

JOHNSON, B. The only way to take back control of immigration is to Vote Leave on 23 June. *Why Vote Leave*, 26 maio 2016. Disponível em: <http://www.voteleavetakecontrol.org/boris_johnson_the_only_way_to_take_back_control_of_immigration_is_to_vote_leave_on_23_june.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

LAMY, P. Brexit: This will be the first negotiation in history where both parties started off with free trade and discussed what barriers to erect. *Pascal Lamy*, 2020. Disponível em: <<https://pascallamy.eu/2020/02/03/brexit-this-will-be-the-first-negotiation-in-history-where-both-parties-started-off-with-free-trade-and-discussed-what-barriers-to-erect/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

LANDLER, M.; CASTLE, S. Britain and E.U. Reach Landmark Deal on Brexit. *The New York Times*, 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/12/24/world/europe/brexit-trade-deal-uk-eu.html>>. Acesso em: 28 dez. 2021.

LERUTH, B. et al. Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities. *Journal of Common Market Studies*, v. 57, n. 6, p. 1383-1394, 2019.

MATTHIJS, M. What's in the EU-UK Brexit Deal? *Council on Foreign Relations*, 2020. Disponível em: <<https://www.cfr.org/in-brief/whats-eu-uk-brexit-deal>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

MCBRIDE, S. A Week into the Irish Sea Border, it is already Clear that Northern Ireland will Be Profoundly Reshaped by Brexit. *Newsletter*, 2021. Disponível em: <<https://www.newsletter.co.uk/news/politics/sam-mcbride-week-irish-sea-border-it-already-clear-northern-ireland-will-be-profoundly-reshaped-brexit-3090600>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

MCCORMACK, J. Brexit: Does NI tariffs plan violate WTO law? *BBC*, 14 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-47559880>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

M&S temporarily cuts hundreds of products in NI. *BBC*, 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-55583244>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

PARLAMENTO britânico aprova acordo pós-Brexit após assinatura de Boris e UE. *Folha de S.Paulo*,

2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/12/lideres-da-ue-assinam-acordo-pos-brexit-e-aguardam-aprovacao-final-do-parlamento-britanico.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 3 jan. 2021.
- REINO UNIDO. OFFICE FOR BUDGET RESPONSABILITY. *Brexit analysis*, 2019. Disponível em: <<https://obr.uk/forecasts-in-depth/the-economy-forecast/brexit-analysis/>>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- _____. MIGRATION ADVISORY COMMITTEE. *Annual Report*, dez. 2020. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944234/Annual_Report_2020_BB.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.
- _____. GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM. *Brexit: Check how the New Rules Affect You*, 2021. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/publications/common-travel-area-guidance#:~:text=The%20Common%20Travel%20Area%20\(CTA,is%20not%20dependent%20on%20i](https://www.gov.uk/government/publications/common-travel-area-guidance#:~:text=The%20Common%20Travel%20Area%20(CTA,is%20not%20dependent%20on%20i)>. Acesso em: 5 jan. 2021.
- SCHIMMELFENIG, F. Brexit: differentiated disintegration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, v. 25, n. 8, p. 1154-1173, 2018.
- SUMPTION, M.; VARGAS-SILVA, C. Briefing: Net Migration to the UK. *The Migration Observatory at the University of Oxford*, 2013. Disponível em: <<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Net-Migration-to-the-UK.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2020.
- SZUCKO, A. Brexit and the Differentiated European (dis)integration. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 3, p. 621-645, set./dez. 2020.
- THE MIGRATION OBSERVATORY. What would UK Immigration Policy Look Like After Brexit? (Pre-referendum), 2016. Disponível em: <<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/uk-immigration-policy-look-like-brexit/>>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (TUE). *Versão consolidada*, 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ge8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 14 jan. 2020.
- TSEBELIS, George; GARRET, Geoffrey. Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics*, v. 1, n. 9, 2000. Disponível em: <<http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/1/1/g>>. Acesso em: 2 set. 2020.
- UK VOTES to leave the EU. *BBC*, 2016. Disponível em: <<https://bbc.in/3aAcA5g>>. Acesso em: 22 set. 2020.
- VARGAS-SILVA, C. EU Migration to and from the UK After Brexit. *Intereconomics*, v. 51, n. 5, p. 251-255, 2016.
- ZIADY, H.; HOROWITZ, J. Brexit is Finally Done. It will Leave the UK Poorer. *CNN Business*, 2020. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2020/12/24/business/brexit-deal-economy/index.html>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

A AGENDA AMBIENTAL DA OCDE E O BRASIL

Fábio Mendes Marzano¹
Gustavo Gerlach da Silva Ziemath²

Resumo

O artigo apresenta a relevância dos temas relacionados ao meio ambiente para o processo de adesão do Brasil à OCDE, à luz do tratamento da temática naquela organização. São destacados, igualmente, os efeitos benéficos que o adensamento da parceria com a Organização nesse setor tende a trazer para a imagem internacional do Brasil, bem como possíveis linhas de ação para adensar a agenda conjunta nessa área.

Palavras-chave: política externa, meio ambiente, Brasil, OCDE, imagem, percepções.

1 Embaixador – Cônsul-Geral do Brasil na França.

2 Segundo Secretário – Assistente do Delegado do Brasil junto a Organismos Econômicos Internacionais sediados em Paris.

O tema de meio ambiente vem ganhando espaço crescente na agenda internacional e o Brasil continua a ser visto como ator indispensável seja em razão de suas características ambientais, seja por seu pioneirismo em políticas de conservação, com a implementação de seu primeiro Código Florestal em 1934. O Brasil é um dos países mais megadiversos do mundo, possuindo a maior extensão de vegetação nativa do planeta (cerca de 65% do território nacional) e as maiores reservas de água doce. Além disso, foi o primeiro país a assinar a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e possui a mais ambiciosa Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC)³ entre os grandes países em desenvolvimento – inclusive mais ambiciosa do que a de diversos países desenvolvidos. Ademais, tanto nas discussões bilaterais sobre meio ambiente quanto em suas tratativas globais, os negociadores brasileiros primam por soluções equilibradas, que respeitem a soberania nacional e os princípios consolidados no marco do regime ambiental internacional⁴.

Nas relações bilaterais com diversos de seus principais parceiros, as questões de meio ambiente ganharam espaço próprio para debate, a exemplo do recém-lançado diálogo-quadro Brasil-Estados Unidos para o meio ambiente. Nos foros internacionais, a agenda ambiental tornou-se central, o que se pode comprovar pela dimensão que alcançaram reuniões como as Conferências das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COPs), já em sua 26ª edição.

No âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), as questões atinentes a meio ambiente são abordadas, em geral, sob uma perspectiva econômica, com base em informações concretas – relacionadas tanto aos resultados que os países apresentam quanto à evolução de suas respectivas normas ambientais. As instâncias da Organização propiciam espaço para o compartilhamento das melhores práticas que vêm sendo adotadas nacionalmente, as quais, por vezes, podem servir de subsídio para elaboração de padrões adotados no marco da

Organização e que acabam, inclusive, pautando negociações internacionais em outros foros de grande peso específico.

A crescente relevância das questões ambientais também pode ser observada na OCDE, sobretudo no contexto das reflexões sobre a economia mundial após a pandemia de COVID-19. A Reunião Ministerial do Conselho da OCDE (MCM) de 2020, significativamente, adotou como tema *O caminho para a recuperação da economia: forte, resiliente, verde e inclusiva* (*The Path to Recovery: strong, resilient, green and inclusive*). Na ocasião, grande parte das autoridades que se pronunciaram fizeram menção ao conceito de *green recovery*. Em consonância com as visões de seus Estados membros, a Organização deverá atuar, nos próximos anos, em apoio a estratégias nacionais de saída da crise, fundadas no reforço das dimensões ambiental e social do desenvolvimento econômico.

O adensamento da participação do Brasil nesses exercícios e a progressiva internalização das normativas da Organização – que, como será visto mais adiante, já convergem, em grande medida, com as legislações nacionais – favorecem tanto o pleito brasileiro de início do processo de acesso à Organização quanto a imagem do país no exterior como ator engajado em debates internacionais sobre o meio ambiente. A divulgação do esforço brasileiro por internalizar as melhores práticas da OCDE sobre o tema reveste-se, assim, de especial relevância, no atual cenário, em que se mostra cada vez mais imperioso apresentar a uma distinta gama de interlocutores externos as ações que o Brasil vem adotando em favor da proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, o presente artigo procura apresentar a relevância dos temas relacionados ao meio ambiente para o processo de acesso do Brasil à OCDE, à luz do tratamento da temática naquela organização, bem como os efeitos positivos que o adensamento da parceria com a Organização, nesse setor, tende a trazer para a percepção internacional da imagem do Brasil no regime ambiental. Inicialmente, será feita

3 A NDC brasileira, adotada no âmbito do Acordo de Paris, indica o compromisso brasileiro em reduzir em 37% suas emissões de gases de efeito estufa em 2025, em comparação às emissões de 2005, e em reduzir em 43% suas emissões em 2030, também em comparação com as emissões de 2005. Também enuncia o objetivo indicativo de neutralidade climática até 2060.

4 Para a análise do presente texto, utiliza-se a definição de Stephen Krasner, da década de 1980, de que regimes internacionais são “princípios, normas, regras e procedimentos entorno das quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática”. Para debates teóricos específicos do regime ambiental, sugere-se, de forma introdutória, a leitura do texto de Robert Keohane e David Victor (2011).

breve análise do marco conceitual do artigo – as percepções de atores internacionais acerca do comportamento dos Estados. Na sequência, serão examinadas a estrutura institucional da OCDE no que se refere, especificamente, ao tema ambiental, os instrumentos normativos existentes e a interação entre a Organização e os Estados. Será avaliado, igualmente, o papel e o grau de

influência que o Brasil logra exercer, hoje, nos debates sobre meio ambiente e temas conexos na OCDE, tendo em vista a crescente participação do país na Organização e a dinâmica do processo de acessão. Finalmente, serão elencadas linhas de ação que elevariam a participação do Brasil nos debates em curso na OCDE e que contribuiriam, assim, para fortalecer a imagem externa do país.

O componente da imagem nas relações internacionais

A visão que um indivíduo tem do outro como fator central para definir sua tomada de ação é aspecto historicamente presente nas reflexões de pesquisadores políticos. Em compilado de ensaios, o filósofo político alemão Max Weber pontua que:

Não são as ideias, mas sim os interesses materiais e ideais que governam diretamente a conduta dos homens. No entanto, com muita frequência, as “imagens do mundo”, criadas por “ideias”, determinam, como os agulheiros das ferrovias, os trilhos sobre os quais as ações são impulsionadas pela dinâmica do interesse (WEBER, 1946, p. 280, tradução nossa).

Já o estudo da relevância da imagem internacional dos Estados ganhou força a partir do início da Guerra Fria, quando surgiram pesquisas relacionadas à percepção do comportamento dos tomadores de decisão, sobretudo no contexto da política estadunidense de dissuasão e de avaliação de sua eficácia – se tal política se pautaria, ou não, em percepção equivocada (*misperception*) dos tomadores de decisão nos Estados Unidos acerca da imagem da União Soviética e se não seria esse erro de leitura que teria criado o comportamento hostil, por parte do lado soviético, em resposta à política securitária de Washington.

Com o fim da Guerra Fria e a conseqüente redução da centralidade das discussões sobre paz e segurança na agenda internacional, novos temas passaram a adquirir visibilidade nas agendas de política externa dos Estados – entre eles, os de meio ambiente. Em paralelo, a arena internacional assistiu ao surgimento de atores antes secundários para os cálculos de política exterior – a exemplo de grandes empresas, organizações não governamentais (ONGs),

comunidades epistêmicas e, até indivíduos. Soma-se à presença desses novos atores e aos novos temas a revolução por que vem passando o acesso à informação, com o desenvolvimento de novas ferramentas eficazes de comunicação, que tendem a intensificar a difusão do poder⁵.

Diante desse cenário inédito, os agentes estatais se viram obrigados a efetuar leitura muito mais complexa do ambiente internacional. Não bastava mais, apenas, levar em conta a percepção de outros Estados sobre suas ações em áreas “clássicas” de política exterior, como segurança e defesa. Passou a ser necessário considerar qual a imagem que todos esses novos atores têm do Estado com relação a temas “emergentes” e como essa percepção pode impactar, positiva ou negativamente, interesses em diversas áreas, inclusive econômicos.

Robert Jervis, um dos principais pesquisadores nesse campo da influência da percepção nas relações internacionais, argumenta que a imagem de um Estado pode constituir fator condicionante do grau de dificuldade que o governo enfrentará para atingir seus objetivos (JERVIS, 1976). Os atores – sejam eles tomadores de decisão governamentais, CEOs de empresas multinacionais, dirigentes de organizações governamentais e não governamentais ou personalidades públicas – agem segundo a forma como o mundo lhes é apresentado, não necessariamente segundo sua verdadeira estrutura.

Há que se observar, igualmente, que as percepções podem ser influenciadas tanto por preocupações imediatas quanto por expectativas mais arraigadas no imaginário do tomador de decisão. Assim, o exercício da previsão da inferência do próximo acerca dos atos do governante deve levar em consideração a conjuntura social,

5 Sobre o tema da difusão do poder, caracterizada por Joseph Nye como a passagem do poder das mãos de governos para atores não governamentais diversos, e sua intensificação a partir do crescimento das tecnologias de informação e comunicação, sugere-se a leitura do livro *The Future of Power* (2011).

de eventual comoção com relação a algum tema, e a imagem estrutural que se tem daquele Estado. Isso é particularmente relevante na atualidade, em que a velocidade com que as informações são circuladas pelos meios de comunicação pode fazer com que, em questão de horas, determinado tema, como tragédias naturais ou incidentes sociais, venha a comover cidadãos no mundo inteiro, que esperarão respostas ou posicionamentos, muitas vezes imediatistas, de seus governantes.

Segundo Jervis (1976), os componentes de política doméstica e de interesses econômicos de atores nacionais também devem ser levados em consideração para a administração da imagem internacional. Governos com orientações ideológicas diferentes costumemente fazem avaliações distintas do ambiente internacional. Interesses econômicos igualmente podem influenciar as percepções, conforme apontado pelo referido autor: "*Those with a stake in continually good relations with another country are likely to view its leaders, society and foreign policy as relatively benign*" (JERVIS, 1976). Diversas questões contemporâneas, como aquelas relacionadas a meio ambiente ou direitos humanos, por exemplo, costumam ser amplificadas e exploradas seletivamente com fins protecionistas, para moldar, seguindo interesses pontuais, a percepção sobre o comportamento de determinados Estados.

É a partir dessas considerações que o papel da diplomacia ganha centralidade como instrumento de transmissão de informações e sinalizações, o mais próximas possível, dos objetivos do governo. Conforme aponta Jervis (1976), um dos sentidos da diplomacia de todo Estado é a construção da sua imagem internacional. Este exercício, por sua vez, constitui fator central para a definição

das políticas dos outros atores com relação ao Estado proponente. Não raro, o sucesso na construção da imagem proposta pode ser, inclusive, mais efetivo e menos custoso ou complexo do que incrementos militares ou demonstração de poder econômico.

Dentro desse marco conceitual, portanto, é que se propõe analisar, no presente artigo, a relevância de uma participação cada vez mais ativa do Brasil nos debates ambientais da OCDE. O tema de meio ambiente é, sem dúvida, um dos que ganhou mais relevo nas últimas décadas – o espaço para debatê-lo em foros internacionais, na imprensa e na política doméstica tem crescido significativamente. A OCDE representa, justamente, um desses foros indispensáveis de debate, com a particularidade de ser reconhecida como organismo cujo foco de atuação recai na discussão de melhores práticas internacionais, bem como na possibilidade de definição de padrões normativos amplos para guiar o aprimoramento das políticas públicas nacionais.

Assim, a participação nessas discussões ambientais da Organização, mostrando as práticas que vêm sendo adotadas pelo país no setor, a adesão a seus padrões normativos, reconhecidos internacionalmente, e, naturalmente, o avanço do processo de acesso à Organização contribuiria para: aumentar a credibilidade internacional do país; melhorar seu ambiente de investimentos; fazer frente a tentativas de construção de imagens errôneas do país; e, finalmente, criar maior disposição de outros Estados a cooperarem com o Brasil. Em suma, seriam transmitidos os sinais diplomáticos indispensáveis para a construção da imagem desejada.

A OCDE e a agenda ambiental

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um foro, composto por 37 países, dedicado à promoção da convergência internacional de padrões normativos e de políticas públicas em vários temas, como questões financeiras, comerciais, sociais e ambientais. As reuniões, que acontecem nos diversos mecanismos constituídos no âmbito da Organização, permitem a troca de experiências em melhores práticas, a coordenação de políticas em diversas áreas da atuação governamental e a fomento de enfoques comuns para políticas públicas. Por meio desse espaço privilegiado

de interlocução, a Organização busca auxiliar na adoção de definições, medidas e conceitos que contribuam para a comparação de ações adotadas por Estados que enfrentam problemas similares.

Entre as organizações internacionais que atuam e influenciam os demais atores internacionais (Estados, empresas, outras organizações internacionais e ONGs), a OCDE destaca-se pelo seu tamanho e dinamismo. Existem cerca de 300 instâncias dentro da OCDE (entre comitês e seus grupos de trabalho e forças-tarefa, diretorias e divisões), que lidam com mais de 40 mil indivíduos ligados a governos, sociedade civil, instituições

de pesquisa e representantes do setor privado em mais de 2 mil reuniões anuais. Seu Secretariado possui um orçamento anual de cerca de 342 milhões de euros, é integrado por mais de 3 mil funcionários e publica, aproximadamente, 250 documentos por ano.

Também chama a atenção o volume de marcos normativos adotados no âmbito da Organização. A OCDE possui atualmente 245 instrumentos, com diferentes gradações de vinculação legal a Estados que fazem parte da Organização e a outros que decidem a eles aderir. Tais marcos normativos podem ser decisões (instrumento legal negociado entre os Estados e vinculante), recomendações (instrumento legal negociado entre os Estados, porém não vinculante) ou declarações (instrumento legal preparado geralmente por órgãos subsidiários da OCDE, não vinculante, e adotado em encontros ministeriais ou em reuniões de comitês da Organização). Além desses três instrumentos, acordos internacionais sobre temas específicos também podem ser negociados e concluídos no âmbito da OCDE e algumas de suas instâncias adotam entendimentos e arranjos. Cabe aqui a ponderação de que, conquanto não sejam vinculantes, instrumentos como recomendações e declarações são acordos práticos, que acabam criando constrangimento moral de aplicação e, assim, refletem o desejo político do Estado aderente em implementá-los, sinal esse relevante para a construção da percepção externa acerca do país em temáticas específicas.

Dentre as instâncias da OCDE, diversas lidam, indireta ou diretamente, com temas de meio ambiente. No âmbito do Secretariado, desde 1971 há um departamento exclusivamente dedicado ao meio ambiente (Environment Directorate), embora outros departamentos também desenvolvam estudos afins, a exemplo da publicação bianual do *Global Outlook on Financing for Sustainable Development*, coordenada pelo Departamento para Cooperação ao Desenvolvimento (Development Cooperation Directorate).

Dentre os comitês, que reúnem representantes da Organização e de Estados membros e Estados parceiros, duas instâncias centrais são o Comitê de Política Ambiental (EPOC) e o Comitê de Químicos. Todos os Estados membros da OCDE fazem parte do EPOC e apenas a Grécia não participa do Comitê de Químicos.

Há a possibilidade de outros Estados integrem esses comitês. No caso do EPOC, África

do Sul (parceiro-chave)⁶, Costa Rica (em processo de acesso à OCDE) e Cazaquistão possuem *status* de *participant*, o que lhes confere acesso facilitado aos documentos e discussões em curso no Comitê e em seus grupos de trabalho. No caso do Comitê de Químicos, Argentina, Brasil, Índia, Malásia e Singapura são Estados “associados”, em razão de integrarem o Sistema de Aceitação Mútua de Dados (MAD), que será analisado mais detidamente na sequência. África do Sul, Costa Rica e Cazaquistão são igualmente *participants* no Comitê de Químicos. Estados interessados podem solicitar, por meio de carta dirigida ao secretário-geral da OCDE, o *status* de *participant*, cujo custo anual é de 11 mil euros para cada comitê.

O EPOC, criado em 1970, é composto por delegados técnicos, normalmente originários das agências governamentais de meio ambiente de seus Estados membros, que se reúnem a cada 8 meses. Além de ser responsável por organizar, em Paris, a cada quatro anos, reunião de ministros de Meio Ambiente da OCDE, cuja participação é aberta aos *key partners*, o Comitê também define e supervisiona as diretrizes gerais de atuação de sete grupos de trabalho (*Working Party – WP*) a ele vinculados:

- i) Grupo de Trabalho sobre Performance Ambiental: encarregado de realizar revisões de política ambiental dos Estados membros e de parceiros-chave da Organização. Tais relatórios compilam informações sobre as políticas e legislações domésticas na área ambiental, bem como fazem constar avaliações e recomendações de aperfeiçoamento;
- ii) Grupo de Trabalho sobre Biodiversidade, Água e Ecossistemas: encarregado da elaboração de estudos relacionados à conservação da biodiversidade (uso da terra, subsídios nocivos ao meio ambiente, segurança alimentar, poluição de ecossistemas, entre outros tópicos) e gestão de recursos hídricos;
- iii) Grupo de Trabalho sobre Clima, Investimento e Desenvolvimento: aborda aspectos relacionados a políticas de mitigação, adaptação e financiamento, bem como o impacto de políticas setoriais de áreas como energia, agricultura e transporte. Este WP tem-se voltado, em particular, para avaliações sobre formas de captação de recursos para investimentos sustentáveis em infraestrutura, tema que, como será visto na sequência, ganhou centralidade na OCDE, sobretudo no contexto

6 São *Key Partners* da OCDE os seguintes países: África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia (“BRIICS”, no jargão da OCDE).

- da recuperação econômica pós-pandemia de COVID-19;
- iv) Grupo de Trabalho sobre Informação Ambiental: tem a atribuição de elaborar indicadores relacionados a meio ambiente e desenvolvimento sustentável, a fim de contribuir para melhorar sistemas de informação ambiental e projeções no setor;
 - v) Grupo de Trabalho sobre Integração de Políticas Ambientais e Econômicas: desenvolve ferramentas e metodologias para avaliação econômica dos benefícios e custos de políticas ambientais, levando em consideração, inclusive, os efeitos dessas políticas sobre tecnologia, inovação e padrões de consumo;
 - vi) Grupo de Trabalho sobre Produtividade de Recursos e Resíduos: analisa políticas nacionais destinadas à redução dos impactos ambientais da utilização de materiais e seus resíduos, com enfoque na gestão economicamente eficiente desses resíduos e na possibilidade de comércio de resíduos recuperáveis; e
 - vii) Grupo de Trabalho sobre Químicos, Pesticidas e Biotecnologia: define e supervisiona o programa de trabalho do EPOC na área de segurança técnica (*safety*) para produtos químicos, incluindo pesticidas, e na área de produtos da biotecnologia. Este WP, que, diferentemente dos demais, possui 8 órgãos subsidiários (chamados de *Working Groups*) atua junto com o Comitê de Químicos da OCDE, por meio de Reuniões Conjuntas (*Joint Meetings*). Essas duas instâncias deliberam sobre o Sistema de Aceitação Mútua de Dados (MAD), criado por uma decisão do Conselho da OCDE para harmonizar as regulamentações e os procedimentos laboratoriais nacionais na área de químicos.

Com exceção do WP sobre informação ambiental, que se reúne anualmente, no fim de cada ano, os demais grupos de trabalho vinculados ao EPOC se reúnem duas vezes por ano. Além dos WPs diretamente ligados ao EPOC, existem dois WPs (Grupo de Trabalho Conjunto sobre

Agricultura e Meio Ambiente e Grupo de Trabalho Conjunto sobre Comércio e Meio Ambiente) e um mecanismo de Reuniões Conjuntas de Peritos em Tributação e Meio Ambiente (*Joint Meetings of Tax and Environment Experts*), que estão vinculados tanto ao EPOC quanto aos comitês de Agricultura, de Comércio e de Assuntos Financeiros, respectivamente.

O Comitê de Químicos, por seu turno, foi criado em 1978 e atualmente possui cinco órgãos a ele vinculados: três WPs (sobre nanomateriais manufaturados, sobre avaliação de risco e sobre avaliação de exposição a produtos químicos) e dois grupos de trabalho (sobre boas práticas laboratoriais e de coordenadores nacionais do Programa de Diretrizes de Testes⁷).

Os comitês de política ambiental e de químicos são responsáveis, em conjunto, por 66 instrumentos – 48 recomendações, doze decisões e seis declarações. É digna de nota a quantidade proporcional desses instrumentos com relação ao total dos marcos normativos da OCDE: cerca de 25% dos instrumentos normativos se encontram sob a alçada desses dois comitês e estão relacionados, em alguma medida, a temas ambientais.

Alguns dos entendimentos alcançados entre os participantes desses comitês chegam a tornar-se referência para o tratamento de questões relevantes dentro do regime ambiental internacional. Um exemplo é o princípio do poluidor-pagador, que surgiu da Recomendação sobre Princípios Norteadores Relacionados aos Aspectos Econômicos de Políticas Ambientais (*Recommendation on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*), adotada na OCDE em 1972, e que está igualmente presente no princípio 16 da Declaração do Rio de 1992⁸. Tal entendimento, que emanou de negociação em foro específico e, posteriormente, passou a fazer parte do regime internacional sobre o tema, atualmente é considerado, em meios acadêmicos, um princípio aplicado não somente ao direito doméstico de vários Estados, mas também ao Direito Internacional Ambiental⁹.

-
- 7 Iniciativa que reúne os mais relevantes tipos de testes internacionalmente reconhecidos e usados por autoridades nacionais, indústrias químicas e laboratórios independentes para avaliação da segurança de produtos químicos.
 - 8 “As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).
 - 9 Zahar (2018) promove reflexão ampla sobre o assunto e aplica o princípio no caso do regime de mudança do clima, especialmente desde a adoção do Acordo de Paris, em 2015.

Há, igualmente, outros instrumentos da OCDE indiretamente relacionados à temática ambiental, sob a alçada de diferentes comitês, como a Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, que possui diretrizes recomendatórias para a conduta responsável de empresas em áreas como direitos humanos, meio ambiente e combate à corrupção. Tais diretrizes visam a fortalecer a chamada diligência prévia (*due diligence*) em cadeias de suprimento, assunto que vem ganhando espaço nas políticas domésticas de diversos países da OCDE¹⁰ e que levou a Organização a iniciar análise sobre eventual criação de instrumento jurídico que incorpore à atuação dos Estados as diretrizes originalmente direcionadas a empresas multinacionais.

Outro exemplo do tratamento transversal da agenda ambiental dentro da OCDE são as discussões em curso sobre mecanismos de *Ajuste de Carbono na Fronteira*, que consiste na adoção de taxas de importação relacionadas à emissão de carbono na produção de determinado bem. O tema ensejou a publicação, pelo Secretariado (OCDE, 2020), de documento técnico que analisa os desafios para sua implementação, especialmente sua potencial inconsistência com regras do sistema multilateral de comércio e com princípios consolidados no regime internacional de meio ambiente – a exemplo do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Embora discussões sobre o assunto não sejam inéditas, elas ganharam muito mais espaço nos últimos dois anos, especialmente diante da apresentação de propostas nesse sentido pela Comissão Europeia, no contexto do pacto ecológico europeu, roteiro estabelecido em 2019 com vistas a tornar a economia da União Europeia sustentável. Nesse contexto, é lícito afirmar que o assunto tenderá a manter-se na agenda da Organização, e não se pode descartar que determinados países desenvolvidos atuem em defesa de sua aplicação, o que pode ser prejudicial a países com menor nível de desenvolvimento. O eventual estabelecimento de taxas de importação vinculadas a emissões de carbono, especialmente se aplicadas unilateralmente,

poderia configurar-se, por exemplo, como forma de protecionismo e ensejar, até mesmo, tensões geopolíticas e comerciais.

Esses debates refletem tendência mais ampla de convergência das agendas ambiental e econômica, a qual se faz sentir cada vez mais em diversos organismos internacionais. No caso da OCDE, essa tendência passou a guardar consonância com a preocupação de definir os caminhos da recuperação da economia mundial após a crise gerada pela pandemia de COVID-19.

A reunião ministerial do Conselho da OCDE (MCM) de 2020 é emblemática nesse sentido, tanto pelo tema de sua sessão plenária (como promover uma recuperação “forte, resiliente, verde e inclusiva”) quanto pelo fato de, depois de dois anos, ter sido possível aprovar declaração ministerial, anteriormente inviabilizada por divergências nas posições dos países com relação a, entre outras, questões ambientais – que foram, ao menos momentaneamente, superadas.

Cerimônia alusiva aos 60 anos da OCDE¹¹ também foi oportunidade para enfatizar como a agenda ambiental vem ganhando espaço na Organização e de que modo esse movimento pode vir a impactar a agenda ambiental internacional de um modo geral. O secretário-geral, Antonio Gurría, destacou que, na última década, seguindo o lema *Better policies for better lives*, a Organização definiu o bem-estar das pessoas como um de seus principais focos, voltando-se para temáticas como a da inclusão social e a do meio ambiente. Ressaltou que, para o futuro, a OCDE deve atentar para questões de biodiversidade, oceanos e água, entre outros. Em sua intervenção nacional, a delegação francesa chegou a considerar, inclusive, possível e crescente papel da Organização na medição da implementação de compromissos dos países com o meio ambiente, à luz da excelência de seus métodos de trabalho, baseados em dados e análises rigorosas, troca de experiências e padrões adaptados à realidade dos países.

É dentro desse espírito que a Organização tem dado cada vez mais atenção à promoção de infraestruturas de qualidade, que apoiem processo chamado de *build back better and greener*. Assim,

10 Debate intenso sobre o assunto vem acontecendo no Reino Unido, que pretende implementar, até o fim de 2021, lei que obriga as empresas a agirem com a devida diligência ambiental na utilização de *commodities* que possam provir de áreas com risco de desmatamento (*forest risk commodities*).

11 Mensagens de altas autoridades dos países que participarão do evento podem ser encontradas em: <<http://oecd.org/60-years/testimonials>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

tem envidado esforços, por meio de discussões¹² e promoção de estudos¹³, em diferentes áreas do Secretariado, para refletir sobre como os países podem atrair investimentos que contribuam para a formação de estruturas econômicas mais resilientes a choques, mais inclusivas e mais sustentáveis. Os relatórios elaborados pela Organização sobre o panorama da economia de diversos países (*economic surveys*) passaram a contar, regularmente, com seções sobre meio ambiente, dentro dessa concepção de que a área tem impacto relevante no funcionamento da economia.

Esforços no sentido de integrar as agendas econômica e de meio ambiente têm-se dado, inclusive, em coordenação com outros foros relevantes, como a Força-Tarefa OCDE/G20 sobre Investimentos de Longo Prazo. Em seu encontro de 2020, a Força-Tarefa avaliou diversos trabalhos da OCDE na área de investimentos em infraestrutura sustentável, os quais convergem na avaliação de que há interesse generalizado, de entes públicos e privados, em contar com maior uniformidade de regras, princípios e métricas sobre o que seriam investimentos sustentáveis.

O Brasil e a agenda ambiental da OCDE

Atualmente, o Brasil pode ser considerado o parceiro-chave mais engajado no relacionamento com a OCDE: é o país não membro que mais participa em instâncias da organização e o que aderiu ao maior número de instrumentos legais. Além disso, está em curso a adesão a outros 50 instrumentos, aproximadamente, muitos dos quais na área de meio ambiente.

Como se pode observar da atuação recente da OCDE, temas ambientais e ligados ao desenvolvimento sustentável de forma mais ampla ganharam inegável espaço em diversas de suas instâncias. Ter em mente essa nova tendência é importante para países que, como o Brasil, vêm adensando seus laços com a Organização nas últimas décadas e tencionam ingressar na OCDE no futuro próximo.

A cooperação entre o Brasil e a OCDE data da década de 1990, quando a Organização lançou projeto de aproximação junto a quatro países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile e México). Em 1996, o Brasil começou a participar de um de seus diversos comitês – o Comitê do Aço. Em 2007, juntamente com África do Sul, China, Índia e Indonésia, foi convidado a estabelecer um engajamento ampliado (*enhanced engagement*).

Atualmente, esses cinco países são considerados parceiros-chave (*key partners*) e alguns deles estabeleceram marcos específicos para sistematizar o relacionamento. No caso do Brasil, foi assinado, em 2015, Acordo de Cooperação, que aprofundou os laços políticos com o organismo, e foi estabelecido Programa de Trabalho Conjunto, com vistas a nortear o processo de convergência das políticas públicas nacionais às melhores práticas da Organização. Em 2015, também foi relançado o Grupo Interministerial de Trabalho Brasil-OCDE, originalmente instituído em 2005. Tal GT, após a formalização do pedido de acesso do Brasil à OCDE, em maio de 2017, transformou-se, por meio do Decreto 9920/2019, no Conselho Brasil-OCDE, o qual tem como objetivo preparar e acompanhar o processo de acesso do Brasil à Organização.

12 Destaca-se a edição anual do Fórum da OCDE sobre Finanças Verdes e Investimentos (GFI), que, em 2020, enfocou na necessidade de serem estabelecidos critérios uniformes e métricas comparáveis para avaliar o perfil de ativos e portfólios de investimentos, a fim de favorecer seus impactos ambientais e sociais.

13 O relatório anual *Perspectivas de Negócios e Finanças da OCDE* de 2020 traz como subtítulo *finanças sustentáveis e resilientes* e enfatiza, igualmente, a necessidade de se aprimorar metodologia de identificação e medição de investimentos sustentáveis em termos socioambientais.

Atualmente, o Brasil pode ser considerado o parceiro-chave mais engajado no relacionamento com a OCDE: é o país não membro que mais participa em instâncias da organização (mais de 35) e o que aderiu ao maior número de instrumentos legais (102). Além disso, está em curso a adesão a outros 50 instrumentos, aproximadamente, muitos dos quais na área de meio ambiente, conforme será visto na sequência. Em comparação aos outros países que pleiteiam ingresso na Organização, o Brasil está significativamente mais avançado no processo de adequação normativa: a Argentina é o segundo país com maior número de instrumentos internalizados (55), seguida de Romênia (55), Peru (47), Croácia (26) e Bulgária (34).

Com relação especificamente aos temas de meio ambiente, salta aos olhos que a proporção dos instrumentos da OCDE a que o Brasil aderiu nesse campo ainda é baixa e que se pode avançar, igualmente, em maior engajamento técnico junto aos comitês envolvidos com a temática ambiental – especialmente o EPOC.

No que se refere aos instrumentos sob a alçada do EPOC e do Comitê de Químicos (66), o Brasil aderiu até o momento a apenas seis deles, todos na área do Comitê de Químicos, que possui 21 instrumentos jurídicos em vigor. Um deles, a Decisão do Conselho sobre Aceitação Mútua de Dados para Avaliação de Produtos Químicos, é especialmente representativo de como a adesão às melhores práticas internacionais pode favorecer a gestão de políticas públicas e criar efeitos de transbordamento positivos.

O sistema de aceitação mútua de dados (MAD) foi concebido para harmonizar as regulamentações nacionais na área de químicos, com vistas a extinguir a aplicação de testes e requerimentos duplicados ou conflitantes no comércio de produtos químicos (cosméticos, medicamentos, agrotóxicos e outros produtos químicos industriais), reduzindo barreiras não tarifárias e custos de transação para o setor. Segundo estimativa da OCDE, o MAD gera economia anual de, aproximadamente, 150 milhões de euros para empresas do setor e Estados parte. O Brasil aderiu ao MAD em 2011, sendo sua implementação feita pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), em coordenação com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Quanto aos instrumentos sob a alçada do EPOC, o Brasil requisitou adesão a 37 deles, sendo 33 sem elementos vinculantes. As solicitações estão sob análise técnica da OCDE, que vem avaliando a convergência das normativas brasileiras aos instrumentos da Organização. Pesam nessa consideração tanto a robustez das legislações domésticas sobre meio ambiente – as quais, no caso brasileiro, possuem reconhecimento internacional – quanto a disposição do corpo técnico nacional em aprofundar sua interlocução com os especialistas do Secretariado, para esclarecer como a legislação, as políticas e práticas brasileiras em matéria ambiental estão alinhadas aos instrumentos aos quais o país já solicitou adesão, bem como ao demais passíveis de adesão.

O Brasil atualmente participa na condição de convidado (*invitee*) no EPOC e de associado (*associate*) no Comitê de Químicos e em dois de seus grupos de trabalho que tratam do MAD, em razão da adesão do país ao sistema. Há, dessa forma, margem para modificar o *status* junto a esses dois comitês, passando a figurar neles como participante (*participant*). A medida permitiria ao país ter uma influência maior na definição das prioridades da agenda da OCDE na área ambiental e favoreceria a imagem internacional do Brasil de ator engajado nos debates globais sobre meio ambiente.

Do ponto de vista da OCDE e de seus países-membros, seria de grande interesse ter o Brasil, *player* incontornável na agenda ambiental, atuando de forma institucionalizada nos debates técnicos em curso nos WPs desses comitês, o que lhes conferiria maior legitimidade, credibilidade e representatividade. Por sua vez, a vontade brasileira em dialogar política e tecnicamente com a OCDE em temas ambientais tem sido demonstrada em inúmeras oportunidades, a exemplo da presença do ministro do Meio Ambiente do Brasil na reunião plenária do EPOC em 2019, associada à requisição de adesão a 37 instrumentos sob a alçada desse Comitê. Cabe, agora, aos Estados da Organização e ao seu Secretariado favorecerem a construção dessa ponte.

Além da adesão a instrumentos da OCDE e da participação nos comitês de política ambiental e de químicos, há outras formas de aprofundar a interação com a Organização na agenda ambiental e seguir construindo junto a diversos atores internacionais a percepção correta da disposição brasileira em tratar de maneira construtiva da temática ambiental.

Uma dessas formas de interação reside na Avaliação de Desempenho Ambiental (Environmental Performance Review – EPR), elaborada e supervisionada pelo Grupo de Trabalho sobre Performance Ambiental do EPOC. O Brasil foi objeto de avaliação em 2015, ano em que seu EPR foi publicado por ocasião de visita do secretário-geral da OCDE, Angel Gurría, ao país. O EPR do Brasil contém diversas avaliações e recomendações sobre: i) gestão do ar, da água e de resíduos; ii) governança ambiental; iii) economia verde e desenvolvimento sustentável; iv) conservação e uso sustentável da biodiversidade; e v) áreas protegidas.

Entre as avaliações e recomendações, destaca-se o reconhecimento do progresso impressionante (*impressive*) de redução no desmatamento na Amazônia, bem como considerações que vão ao encontro dos principais diagnósticos do Conselho Nacional da Amazônia Legal sobre o tema, quais sejam: i) seguir implementando medidas em favor do desenvolvimento sustentável das populações amazônicas, de modo que não sejam atraídas para práticas ilícitas que favorecem o desmatamento ilegal; ii) fortalecer instituições de monitoramento e fiscalização; iii) promover o ordenamento territorial, por meio de iniciativas, como o Cadastro Ambiental Rural; iv) conciliar a preservação da biodiversidade com o desenvolvimento da agricultura, por meio da implementação do Código Florestal de 2012, considerado no EPR como potencialmente mais eficiente do que a legislação anterior, de 1965¹⁴.

Ademais, o estudo traz considerações relevantes sobre tópicos ligados à agenda de qualidade ambiental urbana, um dos focos de atuação do MMA, que inclui, por exemplo, a gestão de resíduos sólidos. O EPR reconhece que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) brasileira estabelece diretrizes compatíveis com as normas da OCDE e recomenda ações de fortalecimento da gestão no setor. Tais ações, na verdade, já vêm sendo adotadas, conforme ilustra o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), elaborado recentemente e que apresenta metas e estratégias para operacionalizar os direcionamentos da PNRS. O Plano se encontra em fase final de constituição, após ter sido objeto de audiências públicas em todas as regiões do país.

Outro tema cujos debates no âmbito da OCDE são frequentes e que conta com participação ativa do governo brasileiro é a gestão de recursos hídricos. A OCDE possui iniciativa específica sobre governança da água, da qual é parte a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Desde a realização do EPR, que incluiu a gestão da água no Brasil na sua avaliação e nas recomendações, a ANA tem aprofundado sua interação com a Organização. No relatório de 2015, consta que o Brasil possui modernos instrumentos de gestão integrada de recursos hídricos e adota abordagem consistente com as boas práticas de países da OCDE, embora a implementação desse modelo de gestão ainda seja considerada deficiente.

Ainda em 2015, houve a publicação de relatório específico da OCDE (Governança dos Recursos Hídricos no Brasil)¹⁵ e a Agência e a Organização assinaram Acordo de Cooperação, por ocasião da visita do Secretário-Geral Gurría ao Brasil. Desde então, a Agência tem realizado reuniões de Diálogo Político sobre Recursos Hídricos com a OCDE, nas quais são analisadas as experiências brasileiras na criação de instrumentos econômicos para as políticas tanto nacionais quanto estaduais de recursos hídricos. No contexto desse diálogo, em 2020 foi realizado seminário voltado para a regulação do saneamento básico no Brasil, o qual possibilitou o compartilhamento de melhores práticas internacionais no setor, à luz da aprovação de novo marco legal sobre saneamento básico.

Seminário de natureza similar, porém de escopo mais abrangente, também foi realizado em 2020 e é emblemático do campo para diálogo sobre temas ambientais que existe entre o Brasil e a OCDE, bem como da centralidade que a agenda ambiental vem assumindo no mais alto nível político da relação do Brasil com a Organização. Intitulado *Workshop sobre instrumentos da OCDE em Meio Ambiente (Workshop on OECD Environmental Instruments)*, o encontro contou, em seu segmento de alto nível, com a participação do ministro-chefe da Casa Civil, do ministro do Meio Ambiente e do secretário-geral da OCDE.

Financiado com recursos de parceria do Brasil com o *Prosperity Fund*, destinados a projetos que apoiem o processo de acesso à OCDE, o evento teve duração de três dias e incluiu apresentação

14 Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu novo Código Florestal Brasileiro, em substituição ao de 1934.

15 Disponível em: <http://abes-es.org.br/wp-content/uploads/2015/09/20150902_OCDE-GovernancadosRecursosHidricosnoBrasil.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

virtual, por parte do corpo técnico da Organização, dos principais instrumentos legais do EPOC e do Comitê de Químicos. Permitiu, igualmente, que técnicos brasileiros prestassem esclarecimentos acerca da convergência entre várias das políticas nacionais na área de meio ambiente e as

normativas da OCDE. O *workshop* virtual contou com a participação de aproximadamente 90 representantes de diferentes órgãos de governo e demonstrou, mais uma vez, o interesse técnico e político do Brasil em engajar-se cada vez mais na agenda ambiental da Organização.

Considerações finais

Percebe-se que o debate sobre questões ambientais em nível internacional tornou-se incontornável para países que queiram moldar percepção favorável de sua imagem junto à opinião pública e atores externos – sejam eles atores estatais ou não. No caso do Brasil, amplamente conhecido por seus recursos naturais abundantes, mas não menos demandado quanto à preservação de seus biomas, trabalhar a imagem de ator comprometido e proativo, sempre com respeito ao princípio basilar da soberania nacional, torna-se essencial para atingir objetivos diplomáticos tanto dentro do regime internacional ambiental quanto em outras áreas de interesse.

Realizar esse exercício na OCDE reveste-se de caráter especialmente estratégico, já que a Organização é internacionalmente reconhecida pelo elevado padrão técnico de suas avaliações e pela elaboração de indicadores que, com alguma frequência, embasam discussões internacionais em outros foros. Participar de debates ambientais na OCDE não somente demonstra o comprometimento do Brasil com o tema, dentro dos mais altos padrões possíveis, mas também permite ao país influenciar diretamente, por vezes na origem do tratamento da questão, iniciativas que invariavelmente surgirão para enfrentar os complexos desafios existentes nessa seara.

Ademais, engajar-se nessa agenda ambiental constitui condição *sine qua non* para acelerar o processo de acesso do Brasil à condição de membro pleno da OCDE, não somente em razão da elevada proporção de instrumentos legais da Organização nessa área aos quais o país ainda precisa aderir, mas também pela centralidade que o desenvolvimento sustentável pós-pandemia tem ganhado na agenda da OCDE, conforme ficou evidenciado em sua última reunião ministerial. A respeito dessa crescente atenção dada pelos países da OCDE e pela própria Organização aos vínculos entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, ressalta-se que, no último *Economic Survey* do Brasil, publicado em dezembro de 2020, constam, por exemplo, recomendações

específicas sobre a área de meio ambiente e seu impacto para a criação de um ambiente favorável aos investimentos no país.

É natural que os países-membros da OCDE – que, ao cabo, são os que permitem que outros países adiram a seus instrumentos legais – vejam mais favoravelmente pleitos brasileiros à medida que o país demonstre, por meio do diálogo e da cooperação, que suas políticas ambientais convergem com as da instituição. Esse exercício, igualmente benéfico para a imagem da política externa como um todo, pode dar-se de diferentes formas. Seguem algumas linhas de ação nesse sentido:

- Realizar revisão de médio prazo do EPR de 2015. Esse exercício é rotineiro no âmbito do EPOC e acontece cerca de cinco anos após a publicação do relatório. Isto possibilitará avaliação mais recente sobre a evolução da política ambiental brasileira, à luz das recomendações feitas no documento original. O *Workshop* realizado em parceria com o *Prosperity Fund* poderia servir como etapa introdutória, dado que permitiu ampla troca preliminar de informações sobre a compatibilidade das atuais políticas ambientais do país com as normativas da OCDE.
- Aprofundar o conhecimento de técnicos brasileiros da área de meio ambiente sobre o funcionamento da OCDE. O Ministério das Relações Exteriores dispõe de ferramenta que visa a promover essa familiarização: o Programa de Formação Complementar para o Setor Público junto às Organizações Internacionais Econômicas sediadas em Paris. A iniciativa, lançada em 2018, está atualmente em sua quarta edição. Caberia buscar sensibilizar os órgãos do Governo Federal ligados à agenda ambiental para a relevância da participação de seus servidores no Programa.
- Reforçar a interlocução em áreas específicas de interesse. Há setores do Governo Federal, a exemplo da ANA e do Inmetro, que possuem denso relacionamento com áreas específicas

da OCDE. Tal diálogo, uma vez alinhado às diretrizes do Conselho Brasil-OCDE, terá o potencial de gerar efeitos de transbordamento positivos para outras áreas confluentes e favorecer a construção mútua de confiança. Nesse sentido, poderiam ser exploradas iniciativas análogas ao Acordo ANA-OCDE e seu mecanismo de interlocução periódica, sobretudo nas áreas prioritárias da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, como o tratamento de resíduos sólidos.

- Ampliar o número de solicitações de adesão a instrumentos na área ambiental da OCDE. Ainda que a solicitação de adesão a 37 instrumentos já esteja em estágio de deliberação pelos Estados parte, caberia prosseguir com a análise dos instrumentos do acervo normativo da Organização, para identificar quais poderiam ser incluídos em nova rodada de solicitações. Novo gesto nesse sentido reforçaria a percepção de que o Brasil busca estar em conformidade com as melhores práticas recomendadas pela OCDE na esfera ambiental e contribuiria igualmente, com novo ímpeto, para o processo de acesso, que será tão mais célere quanto maior for o número de instrumentos de que o Brasil fizer parte antes que este se inicie formalmente.
- Reiterar o pleito de tornar-se *participant* no EPOC e demonstrar interesse em tornar-se *participant* também no Comitê de Químicos. A presença do Brasil apenas como convida-

do nesses dois comitês limita a capacidade e a qualidade de sua atuação, haja vista a dificuldade em engajar-se nas atividades preparatórias das reuniões e nas deliberações técnicas dos WPs. No caso do EPOC, a OCDE deve levar em consideração os aportes positivos para a representatividade do Comitê que decorreriam da aceitação do Brasil com o *status* de participante. No caso do Comitê de Químicos, há convite, recebido em 2014, para que o Brasil se torne *participant*. Seria importante, desse modo, deliberar, no âmbito do Conselho Brasil-OCDE, acerca da conveniência e oportunidade de se formalizar resposta afirmativa.

Finalmente, cabe notar que tais iniciativas, no âmbito da OCDE, poderiam ser divulgadas em campanha mais ampla de promoção da imagem do Brasil, com vistas a moldar a percepção de atores estrangeiros, públicos e privados, acerca da política ambiental brasileira. Campanhas informativas sobre a atuação do governo brasileiro na área de meio ambiente poderiam usar o incremento da participação brasileira na agenda ambiental da Organização como sinalização efetiva, na esfera internacional, do engajamento brasileiro. O esforço diplomático nesse intuito tem muito a contribuir para a consolidação de uma imagem internacional do país que favoreça a consecução de seus objetivos de política exterior em diferentes campos de atuação.

Referências bibliográficas

BOULDING, K. E. National Images and International Systems. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 3, n. 2, jun. 1959.

BOULDING, K. E. *The Image: The Knowledge in Life and Society*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1969.

GOVERNO DO BRASIL. Brasil amplia diálogos com EUA e Japão, 1 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/700-dias/arquivo-700-dias/brasil-amplia-dialogos-com-eua-e-japao>>. Acesso em: 4 mar. 2021

GUARANY, M. P.; ALBUQUERQUE, Kelvia F.; FERNANDES, S. C.; OLIVEIRA, G. P. Brasil, OCDE

e análise de impacto regulatório. *JOTA*, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/brasil-ocde-e-analise-de-impacto-regulatorio-10092020>. Acesso em: 5 mar. 2021.

JERVIS, R. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

KEOHANE, R. O.; DAVID, G. V. The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, v. 9, n.1, p. 7-23, 2011. Disponível em: <www.jstor.org/stable/41622723>. Acesso em: 4 nov. 2020.

- KRASNER, S. D. *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- NYE, J. S. *The Future of Power*. Nova York: PublicAffairs, 2011.
- OECD. *Active with Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://issuu.com/oecd-publishing/docs/active_with_brazil_2020__prt_web-1_?fr=sYjVkmZloNjk3NjI>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- OCDE. *Acquis da OCDE sobre meio ambiente*. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=normal&statusIds=16-dateType=adoption>>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- OECD. *Climate Policy Leadership in an Interconnected World: What Role for Border Carbon Adjustments?* Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/environment/climate-policy-leadership-in-an-interconnected-world_8008e7f4-en>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- OECD. *OECD Environmental Outlook to 2050*. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook-to-2050_g789264122246-en#page2>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- OECD. *OECD Environmental Performance Reviews: Brazil 2015, 2015*. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264240094-en>>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre meio Ambiente e desenvolvimento*, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2586.htm>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- WEBER, Max. *From Max Weber*. Edição e tradução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Nova York: Oxford University Press, 1946.
- ZAHAR, A. *The Polluter-Pays Principle in International Climate Change Law: Are States Under an Obligation to Price Carbon Emissions?* 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3281677>>. Acesso em: 5 mar. 2021.

O NOVO PAPEL DA GESTÃO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Almir Lima Nascimento¹

Resumo

Um novo capítulo da administração pública brasileira começou em 2016, com a publicação de dispositivos jurídicos inspirados no ideário da Nova Gestão Pública. Para atuar com êxito na nova conjuntura administrativa, o Ministério das Relações Exteriores precisará não apenas seguir ajustando seu modelo de gestão, tendo como parâmetros os princípios de transparência, efetividade, *accountability*, racionalidade no uso dos meios e dos recursos, mas também redefinir o *modus operandi* diplomático, implementando o uso de ferramentas metodológicas como o planejamento estratégico.

Palavras-chave: administração pública, diplomacia, gestão, gerencialismo, Itamaraty, MRE, planejamento estratégico.

¹ É Ministro de Segunda Classe. Foi Coordenador-Geral de Gestão e Governança do Ministério das Relações Exteriores e professor da disciplina *Administração e Gestão no MRE*, no Instituto Rio Branco, no período de 2016 a 2020.

Introdução

Em seu discurso de posse como chanceler, em 1974, o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira cunhou uma frase que se tornaria uma das máximas do serviço diplomático: “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”. Pensador político e exímio operador diplomático, o Embaixador Azeredo da Silveira também foi um dos maiores gestores do Ministério, participando de importantes reformas administrativas internas, desde quando ainda era segundo-secretário e, anos depois, ocupando posições de chefia, primeiramente a da Divisão do Pessoal e, em seguida, a do Departamento de Administração. Em 1966, durante uma palestra em Brasília para administradores federais, disse que as peculiaridades de uma chancelaria fazem com que seus órgãos, sem exceção, possuam um caráter político, perfeitamente definido. Nesse sentido, tanto o planejamento quanto a execução das providências administrativas específicas, destinadas a criar ou a manter as condições materiais de existência ou de funcionamento dos órgãos que integram uma chancelaria, fazem-se, preponderantemente, tendo em vista a necessidade de instrumentação de uma política nacional em relação à área ou às áreas em que se projete o interesse do Brasil (SILVEIRA, 1966).

O presente artigo propõe-se a analisar o atual quadro de mudanças na administração pública brasileira e seus possíveis efeitos sobre o trabalho desenvolvido nas áreas meio e finalísticas do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Além disso, busca verificar, mesmo que indiretamente, se a argumentação apresentada pelo Embaixador Azeredo da Silveira, há mais de meio século, permanecerá válida e atual.

O artigo encontra-se dividido em três partes mais a conclusão. O texto leva em conta o fato que as ações no campo da gestão pública são executadas com base em um conjunto de ideias e de práticas que influenciam o trabalho dos tomadores de decisão. A primeira parte do artigo dedica-se a apresentar os dois modelos teóricos dominantes que estão na base de funcionamento da administração pública: o racional-legal e o gerencial.

O primeiro deles foi o modelo racional-legal, ou burocrático, surgido em meados do século XIX em oposição ao modelo patrimonialista, que não fazia a distinção entre bens públicos e bens particulares (PALUDO, 2016). Estudado pelo

sociólogo alemão Max Weber, o racional-legal foi considerado o modelo de trabalho por excelência para organização da produção nos países que se industrializavam, no contexto das mudanças trazidas pela Revolução Industrial. No presente texto, utilizamos a expressão modelo burocrático weberiano para nos referirmos ao modelo racional-legal.

O segundo modelo teórico administrativo surgiu na segunda metade do século XX e possui distintas denominações: gerencial, gerencialismo, *New Public Management*, Nova Gestão Pública, ou ainda modelo pós-burocrático. Formado por um conjunto de práticas e de doutrinas administrativas, o gerencialismo foi apresentado como solução para fazer frente à rigidez e às limitações do modelo burocrático weberiano. Este mostrava-se, cada vez mais, incapaz de produzir resultados em um mundo que mudava velozmente em razão do avanço da tecnologia. Um mundo de crescente competitividade entre as nações, notadamente na área econômico-comercial, e que requer a expansão do papel exercido pelo Estado nos âmbitos econômico e social, com vistas a atender as múltiplas demandas da sociedade. Expansão essa que se refletia nos custos crescentes do sistema de bem-estar social (*welfare state*). O gerencialismo não revogou nem promoveu a substituição completa do modelo burocrático weberiano. Verificou-se, na prática, a coexistência entre os modelos, sendo que o gerencialismo é considerado, por muitos, como o mais apto para enfrentar os desafios do século XXI. Características de um e outro modelo, no entanto, acabam sendo adotadas ou apenas permanecem em uso, segundo a época e o lugar.

A segunda parte do artigo trata do novo arcabouço jurídico de viés gerencialista, implantado no Brasil a partir de 2016, que representa um ponto de inflexão na história administrativa nacional. Tem presentes o ideário, diretrizes e princípios administrativos que continuam a orientar a atuação de gestores e de autoridades em todo o mundo. As reformas administrativas de 1930 e 1967 são apresentadas como dois momentos-chave no marco evolutivo da administração pública brasileira, da mesma forma como a reforma gerencial de 1995 mereceu ser posta em relevo pela significativa influência na conjuntura da administração pública federal da segunda década do século XXI.

A realidade administrativa refletida no novo arcabouço jurídico nos leva a indagar como o Ministério das Relações Exteriores irá adaptar-se, ajustando sua maneira de atuar à missão institucional que lhe foi atribuída, de maneira a seguir cumprindo-a com zelo e excelência. A terceira parte do artigo examina medidas que o

Itamaraty adotou desde o início do novo ciclo gerencialista; especula sobre o que poderia e necessitaria ainda ser feito pelo Ministério; e discorre-se sobre a agenda diplomática no século XXI, uma agenda que vem atribuindo crescente importância à necessidade de uma gestão eficaz e efetiva.

Primeira parte

Nas últimas duas décadas, as tecnologias de informação e comunicações (TICs) transformaram a forma como vivemos e trabalhamos. As TICs alteraram a percepção que tínhamos de tempo e de espaço. As distâncias deixaram de ser um fator determinante, pois a comunicação se tornou instantânea e de longo alcance. A mensuração da velocidade de transformação tecnológica levou a que Gordon Earl Moore, executivo e cofundador da Intel, cunhasse, em 1965, a chamada *Lei de Moore*, segundo a qual todo sistema computacional (equipamento dotado de um *chip*) dobraria seu desempenho a cada 18 meses, mantendo seu custo graças à evolução de processamento dos novos circuitos (MAGALDI; SALIBI NETO, 2018). Desde então, sucessivas gerações de computadores, cada vez mais baratos e dotados de crescente capacidade de armazenamento e de processamento, começaram a chegar ao mercado, levando à universalização do acesso às novas tecnologias. Poder estar permanentemente conectado com interlocutores em qualquer parte do mundo passou a ser uma realidade ao alcance de todos, bastando acessar um computador ou um telefone ligado à internet.

O novo paradigma tecnológico vem mudando a dinâmica das relações internacionais e, conseqüentemente, a forma de se fazer diplomacia. As múltiplas demandas provenientes da sociedade e de organizações públicas e privadas geram a necessidade permanente de ações imediatas das chancelarias e de suas respectivas redes de postos. Temas políticos, econômicos, comerciais, consulares, científicos, entre outros, passaram a requerer, no caso de crises, exames e providências muitas vezes instantâneas da parte das chefias e equipes. Nesse sentido, e de maneira análoga a outras chancelarias, o Ministério das Relações Exteriores deverá buscar uma forma de gestão e de estrutura administrativa condizentes com os novos tempos, permitindo-lhe atuar de maneira cada vez mais abrangente, rápida e flexível. Um novo contexto social e organizacional que clama

por um novo *modus operandi* diplomático apto a reagir às rápidas e constantes transformações da conjuntura nacional e internacional. Nessa busca, não existem respostas prontas e fáceis, e cada chancelaria deverá reformular seu *modus operandi*, levando em conta sua história e cultura organizacional. Um ponto de partida possível para iniciar esse exercício de reformulação poderia ser o exame do pensamento teórico que moldou a administração e a gestão pública tal como a conhecemos no mundo e, em particular, no Brasil.

Entre a segunda metade do século XIX e XX, surgiram, no mundo, os dois principais modelos teóricos de administração pública que iriam mudar a forma de tratar e de gerir a coisa pública. O modelo burocrático weberiano surgiu ao tempo em que se estruturavam a economia industrial capitalista e a formação dos mercados, ambas amparadas pelo processo de urbanização. Sua estrutura e funcionamento foram estudados pelo sociólogo alemão Max Weber, cuja obra se tornou a primeira e principal referência para os estudiosos (os termos weberiano e weberianismo seriam posteriormente adotados em muitos textos acadêmicos). O modelo burocrático weberiano veio com a missão de substituir o modelo patrimonialista, que abrigava práticas clientelistas e fisiológicas, desconsiderando a distinção entre público e privado, e dando margem à possibilidade de malversação dos recursos públicos. O patrimonialismo vigorou na Europa de forma incontestada do período feudal ao início da sociedade industrial. O modelo patrimonialista entrou em decadência a partir do surgimento de uma nova conjuntura socioeconômica, baseada em uma ainda incipiente economia industrial que exigia a separação entre patrimônio público e privado, a formação de um mercado consumidor, e relações de trabalho estruturadas. A nova conjuntura socioeconômica é parte essencial do processo de desenvolvimento dos países.

O modelo burocrático weberiano parecia talhado para atender as expectativas da nova

conjuntura. Entre suas características principais estão a ênfase na profissionalização; a primazia do conhecimento técnico e da especialização funcional; a rigidez normativa e dos controles; a separação entre público e privado e entre político e administrativo; a impessoalidade nas relações no ambiente de trabalho; o foco na eficiência; e a elaboração de normas e de regulamentos a serem estritamente observados.

Ao tornar-se o substituto natural do patrimonialismo, o modelo burocrático weberiano significou um avanço na organização da produção de bens e serviços. Verificou-se um melhor uso de insumos e de recursos alocados, uma maior produtividade por trabalhador, uma produção de bens e serviços calcada na execução de processos de trabalho mais eficazes e ordenados, tudo isso graças à racionalidade, às regras claras e ao planejamento.

Por outro lado, o modelo tinha suas limitações. A estrita e acrítica observância das regras por organizações privadas e públicas produzia um formalismo excessivo que engessava o funcionamento. Outra falha apontada era a da possibilidade de crescimento desordenado das estruturas burocráticas devido à multiplicação de unidades, normas e exigências; situação que acarretava rigidez, lentidão, altos custos e ineficiência. Tudo isso decorreria o fato de que, sem o devido controle, o modelo burocrático weberiano tende a tornar-se autocentrado e corporativista. Quando isso ocorre, o insulamento burocrático resultante acarreta diminuição da capacidade de se identificarem os interesses do país e do cidadão, além de reforçar uma postura conservadora de resistência às mudanças e à inovação. Apesar dos aspectos positivos retratados nas principais características supracitadas, as falhas do modelo burocrático weberiano foram solapando aos poucos sua base de apoio e de sustentação entre gestores e autoridades, gerando dúvidas crescentes quanto à conveniência de sua aplicação em um mundo que se transformava em velocidade maior do que empresas, instituições públicas, governos e sociedades estavam acostumados a vivenciar e, menos ainda, a absorver.

O segundo grande modelo teórico de administração pública é o gerencial, surgido na década de 1970, no Reino Unido, em razão de um conjunto de circunstâncias. As principais seriam: limitações e falhas do modelo burocrático weberiano; altos custos do sistema de bem-estar social (*welfare state*) assumidos pelo Estado; crise fiscal e econômica na esteira das crises do petróleo de 1973 e 1979; e perda de competitividade

e eficiência dos serviços públicos. Todas essas circunstâncias contribuíram para o aparecimento de um novo modelo de administração pública, que não se limitou ao Reino Unido, já que conjuntura semelhante era encontrada em outros países desenvolvidos que, posteriormente, aderiram ao *New Public Management*.

O gerencialismo, contudo, nunca pretendeu ser a antítese do modelo burocrático weberiano. Prova disso é que incorporou características do modelo antecessor, como a meritocracia, a profissionalização dos quadros, a separação entre bem público e privado e o formalismo normativo. A diferença marcante entre os dois modelos é a de que o controle, no gerencialismo, é feito *a posteriori*, com base nos resultados, ao passo que, no modelo burocrático weberiano, o controle é feito *a priori*, baseando-se estritamente na observância de normas e de procedimentos como critério de boa execução dos processos de trabalho. Essa mudança de foco é crucial para entender a ênfase que o gerencialismo confere à medição de desempenho, ao cumprimento de metas e de objetivos, e à verificação da efetividade.

O gerencialismo inovou ao enfatizar a importância do planejamento estratégico, do monitoramento e da avaliação, e ao defender uma estrutura operacional mais enxuta, flexível e descentralizada para as organizações públicas. Nessa mesma linha, defendeu a adoção de um estilo de liderança que conferisse aos gestores públicos maior autonomia, ao mesmo tempo em que lhes cobrava o compromisso com os objetivos fixados, a apresentação de resultados, e a transparência dos atos praticados e do uso dos recursos colocados à disposição.

O gerencialismo defende a incorporação e a adaptação de ferramentas e de metodologias de gestão oriundas do setor privado, a fim de obter maior eficiência, produtividade e qualidade na prestação de serviços à sociedade. Além disso, exorta organizações públicas a emular, no que couber, o trabalho de empresas privadas bem-sucedidas, tendo como meta proporcionar maior benefício ao cidadão, que paga impostos e deseja ter serviços públicos de qualidade.

Quando se considera que os setores privado e público estão submetidos às mesmas pressões econômicas e sociais em um mundo complexo e cada vez mais interdependente, faz sentido que o setor público precise e se veja forçado a atingir o mesmo nível de eficiência e o grau de excelência de muitas empresas privadas. Não há razão justificável para que o cidadão não tenha, no setor público, serviços com padrão de qualidade

semelhante ao encontrado no setor privado. Vendo por outro ângulo, é forçoso reconhecer que um setor público eficiente contribui para a melhora da confiança e dos índices de aprovação governamental, favorecendo o aumento da confiança junto à população e, em última instância, reforçando sua própria governabilidade.

Desde o surgimento na década de 1970, foram repertoriadas três fases do gerencialismo. Dada a plasticidade e a adaptabilidade que este adquiriu em distintos países e épocas, constitui desafio encontrar um exemplo de como essa evolução do modelo ocorreu. O exemplo britânico costuma ser utilizado nesses casos. A conveniência de seu uso deve-se não apenas por ter sido o Reino Unido o primeiro país a formular e implementar o gerencialismo, mas também porque ali se desenvolveram conceitos para cada uma das três fases conhecidas do gerencialismo, que nos ajudam a entender como esse modelo teórico evoluiu em outras partes do mundo. São elas:

- i) *managerialism*;
- ii) *consumerism*;
- iii) *public service orientation* (PSO).

No *managerialism*, o setor público buscou apropriar-se do instrumental metodológico utilizado pelo setor privado, a fim de aumentar a eficiência e a efetividade. Foi concebido na primeira metade da década de 1970 para fazer frente à crise fiscal que assolava o Reino Unido. Propagou-se primeiro entre os países anglo-saxões (Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos) e, na sequência, entre outros países da Europa. O *managerialism* atribuía máxima prioridade à redução das despesas governamentais fixas e com pessoal, ao aumento da eficiência da máquina pública, à intensificação das privatizações e da descentralização administrativa com redução de níveis hierárquicos e demissão de servidores públicos. Justificava-se a ênfase em cortes e reduções de despesas, já que era preciso reduzir o nível de endividamento do Estado, a fim de proporcionar-lhe maior capacidade operacional e condições de voltar a desempenhar seu papel no apoio e na indução do desenvolvimento socioeconômico.

O foco dos governantes e gestores está concentrado na figura do contribuinte (*tax payer*). Estudos posteriores revelaram que, de fato, o *managerialism* trouxe economia e folga para as contas públicas do Reino Unido, mas não teria surtido o mesmo efeito no tocante ao aumento do desempenho e das entregas dos serviços públicos britânicos.

O sucesso parcial da primeira fase ensejou o aparecimento do *consumerism* em meados dos anos 1980, fase em que se buscava atenuar algumas práticas consideradas até agressivas em prol da redução de custos a qualquer preço. O foco do *consumerism* passou a ser a flexibilização da gestão no setor público, o incremento da qualidade dos serviços públicos e a satisfação dos usuários (PALUDO, 2016). Tratava-se não mais de ver a pessoa apenas como contribuinte (*tax payer*), mas, sim, como cliente-usuário de serviços públicos. É nesse período que o planejamento estratégico passa a ser mais largamente adotado e tem sua importância reconhecida no setor público.

A evolução que traz o indivíduo para o centro da ação pública pode ser melhor percebida na terceira fase, que segue vigente nos dias de hoje, com o advento da *public service orientation* (PSO). A PSO surgiu no Reino Unido e nos EUA, respectivamente, no final da década de 1980 e início de 1990. De contribuinte na fase inicial, o indivíduo passou a cliente-usuário. A PSO inovaria ao fazer com que a figura do cidadão viesse para o centro das atenções das políticas públicas. Da mesma maneira, passou-se, igualmente, a valorizar ainda mais a participação do cidadão na administração pública. Observa Paludo (2016) que, se o termo “cliente” trazia embutidas distinções e tratamento desigual, o termo “cidadão” passou a incorporar as noções de tratamento isonômico e de bem comum. O termo cidadão comporta a noção de direitos, mas também, de deveres. Por um lado, o cidadão é possuidor de direitos que espera ver atendidos. Por outro, tem o dever de fiscalizar e cobrar *accountability* dos gestores públicos.

Segunda parte

A evolução da administração pública brasileira acompanhou a tendência internacional. Primeiramente, partiu para implantar o modelo burocrático weberiano, que já vigorava em outras

partes do mundo. Mais recentemente, o viés tem sido no sentido de abraçar teses e princípios gerenciais. Em sua trajetória histórica, dois momentos-chave assinalam os pontos de inflexão

das mudanças que alterariam profundamente a forma como o serviço público brasileiro se organizaria. O primeiro desses dois momentos foi nos anos subsequentes à Revolução de 1930, quando o varguismo buscou introduzir o modelo burocrático weberiano, contrapondo-se ao modelo patrimonialista, que vigorou durante toda a Primeira República.

O modelo administrativo varguista advogava maior profissionalização dos servidores públicos e da estrutura de governo, o uso da meritocracia no preenchimento de cargos e a maior eficiência na entrega de bens e serviços públicos de melhor qualidade. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, tinha a missão de promover a reforma de toda a administração pública, tratando de tentar obter os meios e os recursos necessários junto à esfera governamental. A reforma administrativa varguista visava a atender à necessidade crescente de um Estado que pretendia ampliar o escopo e a eficácia de sua atuação nacional. Isso seria feito via prestação dos serviços públicos, cada vez mais demandados por uma população que começava a migrar para as cidades em busca de empregos e de assistência social e que era, ao mesmo tempo, mão de obra e mercado consumidor, fator essencial para o desejado processo nacional de industrialização.

A maior participação do Estado no âmbito socioeconômico era uma forma de ajudar o país a pavimentar o caminho que o levaria a um nível mais elevado de desenvolvimento, e a enfrentar os desdobramentos da crise econômica mundial decorrente do *crash* da bolsa de valores de Nova York em 1929, que levou à forte queda dos preços do café, principal produto brasileiro de exportação. A introdução do modelo burocrático weberiano é considerada a primeira grande reforma da administração pública brasileira e mesmo que não tenha sido completada como imaginavam seus idealizadores (o modelo funcionou melhor nos grandes centros que no interior), seus resultados estendem-se até o presente, assim como perdura o reconhecimento das características positivas tanto na organização da força de trabalho quanto no modo de produção e de entrega de bens e de serviços.

O segundo momento que marca um ponto de inflexão na trajetória evolutiva da administração pública brasileira foi o da publicação do Decreto-Lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967, que pôs fim a um longo processo de reforma que remontava aos anos JK. O Decreto-Lei nº 200 reorganizou,

de maneira orgânica, a administração pública em termos de estrutura burocrática e do *modus operandi*. Foi esse mesmo decreto que fixou o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle como princípios da administração federal. Estabeleceu a distinção entre administração pública direta e indireta. Indicou quais órgãos assistiam diretamente a Presidência da República e dividiu os ministérios por temas: político, econômico, militar, planejamento e social. O Itamaraty ficou no grupo dos ministérios políticos, juntamente com o da Justiça (artigo 35). Esboçou os sistemas auxiliares (pessoal, estatística, orçamento, administração financeira, contabilidade, auditoria e serviços gerais). Determinou a base que sustentaria o trabalho dos controles externo e interno. Apresentou diretrizes para um novo plano de classificação de cargos e deliberou sobre aquisição e contratação de bens públicos (PALUDO, 2016). O reformismo trazido pelo Decreto-lei nº 200 tinha entre seus objetivos o de fomentar no setor público a racionalidade e a eficiência encontradas no setor privado.

Em síntese, as duas mencionadas reformas administrativas de grande porte do Estado brasileiro, separadas em um espaço de três décadas, modificaram, de maneira consistente e perene, a estrutura administrativa nacional, abrindo caminho para que o Brasil pudesse, do ponto de vista da gestão pública, começar a transitar do modelo burocrático weberiano para o gerencialista.

A primeira fase do gerencialismo brasileiro teve início em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, quando Luiz Carlos Bresser-Pereira esteve à frente do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). As condições para que essa nova fase da história administrativa começasse foram dadas pela estabilidade macroeconômica resultante do êxito do Plano Real, que pôs fim a um longo período de hiperinflação que desorganizava não apenas as contas públicas, mas também a economia como um todo, e minava a capacidade de planejamento do Estado. Superada a hiperinflação, recriou-se o espaço e a conseqüente margem de manobra para que o Estado voltasse a planejar. O gerencialismo já contava com vários anos de atividade no mundo e já vinha sendo estudado pela nova equipe de governo. Logo depois de assumir suas funções, Bresser-Pereira foi a Londres estudar o gerencialismo britânico. A adoção do gerencialismo no Brasil dependia, no entanto, da adaptação do marco jurídico e de uma mudança de mentalidade,

via modernização administrativa. Dois requisitos que, se cumpridos, ajudariam a instrumentar o novo ciclo de desenvolvimento nacional.

Entre os principais resultados da gestão Bresser-Pereira estão a elaboração do Programa de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), documento que fazia um diagnóstico da administração pública brasileira e propunha um plano de reforma gerencial, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que incluiu, entre outras medidas, o princípio da eficiência na lista de princípios do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, lista em que figuravam como princípios administrativos constitucionais a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade.

O MARE foi incorporado pelo Ministério do Planejamento no segundo governo Fernando Henrique Cardoso e o discurso gerencialista perdeu força no Brasil, ainda que a reforma gerencial de 1995 tenha ficado como exemplo de política pública bem-sucedida naquilo que pôde realizar. Ademais, a reforma gerencial deixou claro que o país não poderia continuar apenas com uma administração pública preponderantemente weberiana.

Passados 18 anos desde que a eficiência se tornou princípio administrativo listado no artigo 37 da Constituição Federal, três instrumentos jurídicos seriam os responsáveis por desencaixar o que se poderia chamar a segunda fase do gerencialismo brasileiro²:

- i) a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016;
- ii) o Decreto nº 9.203/2017;
- iii) o Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017.

Os três dispositivos têm em comum o fato de terem sido elaborados por iniciativa de instâncias técnicas respaldadas pelas altas chefias dos, então, Ministérios da Fazenda e do Planejamento; do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); e do Tribunal de Contas da União (TCU). Todas favoráveis à introdução de ideias gerencialistas no serviço público, como forma de elevação do padrão de desempenho da administração pública federal. É possível notar a influência da parceria existente desde 2013 entre o Tribunal de Contas da União e a Organização para

a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) na construção de uma opinião técnica favorável ao gerencialismo que se encontra atualmente disseminada na alta administração pública federal e presente nos referidos dispositivos jurídicos. A cooperação TCU-OCDE priorizou a governança, classificando-a como tema estratégico de gestão pública, e realizou como primeiro exercício a reavaliação da metodologia utilizada pelo Tribunal na análise da prestação de contas anual da Presidência da República. Desde então, a cooperação vem sendo renovada. Em 2014, o TCU publicou o *Referencial Básico de Governança*, que figurou entre as fontes de referência na elaboração dos três instrumentos jurídicos que relançaram o gerencialismo no Brasil. A elaboração de *peer reviews*, estudos de casos e de melhores práticas administrativas adotadas entre os países-membros da OCDE constituem fontes de conhecimentos e experiências que vêm sendo absorvidas pelo TCU graças à relação mantida com aquela organização internacional.

O relançamento do discurso gerencialista no Brasil, no início da segunda década do século XXI, era algo previsível e esperado. Por um lado, o tamanho do produto interno bruto (PIB) brasileiro e a necessidade de competir mundialmente gerando mais empregos e divisas fazem com que o Brasil precise ter uma gestão pública a altura de seus desafios. Por outro, o país precisa dispor de um serviço público de qualidade, de maneira a ajudá-lo operacionalmente a superar problemas típicos de um país em desenvolvimento, marcado por grandes desigualdades regionais e de renda. A cooperação TCU-OCDE vem ajudando a transformar o setor público brasileiro e insere-se em uma lógica de funcionamento que tem a ver com o próprio trabalho realizado por órgãos de controle em nível mundial. As *Supreme Audit Institutions* (SAIs), integradas pelas mais tradicionais instituições de controle externo, a maioria das quais na Europa e na América do Norte, há muito deixaram de apenas ocupar-se do mero controle de conformidade dos gastos públicos, para então passar à execução de auditorias de *performance*, também chamadas de mérito, em que se avaliam o desempenho de gestores e

2 Poderia ser ainda citada a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que delibera sobre temas de gestão aplicáveis a empresa pública, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. A referida lei propugna observância aos preceitos de governança corporativa, de transparência, de práticas de gestão de riscos e de controle interno. No entanto, por não ser aplicável à administração direta, autárquica e fundacional ela estaria além do escopo de análise do presente artigo, não cabendo ser aqui examinada em seus pormenores.

das organizações públicas como um todo. As SAIs começaram a usar novas metodologias surgidas da combinação entre as utilizadas na ciência médica e na contabilidade, buscando, com isso, alcançar novas formas de mensuração de desempenho em critérios como os de eficiência (racionalização dos meios empregados), de eficácia (atingimento dos objetivos e metas fixados) e de efetividade (impacto dos resultados alcançados com a ação proposta). No entendimento dos órgãos de controle externo, e particularmente do TCU, a boa gestão não se esgota na mera execução orçamentária e financeira. O modelo de gestão e a capacidade técnica dos gestores são também fatores essenciais para se obter o melhor uso de recursos e insumos e atingir os resultados previstos no planejamento.

No Brasil e na América Latina, tem sido observada a influência dos órgãos de controle externo no direcionamento e na modernização da gestão pública. A literatura especializada usa a expressão “isomorfismo coercitivo” para descrever o papel exercido, naqueles países, pelos órgãos de controle, instituições dotadas de capacidade técnica e de poder de *enforcement*, mediante a aplicação de multas a gestores infratores, capazes, portanto, de influir diretamente no processo de transformação institucional, e do qual a modernização administrativa do Estado é uma das etapas (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Por que a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, o Decreto nº 9.203/2017 e o Projeto de Lei nº 9.163/2017 representariam um divisor de águas na história administrativa brasileira?

Em primeiro lugar, porque fixaram, na letra jurídica, de maneira didática, sinérgica e abrangente, o que deve ser doravante cumprido por toda a administração direta, autárquica e fundacional. Conceitos como governança pública, gestão de riscos, controles internos, valor público, alta administração e *accountability*, que anteriormente figuravam apenas nos textos de recomendações de boas práticas, cobram força e passam agora ao centro das atenções de organizações e de gestores públicos.

Para além do caráter pedagógico que passa a instrução normativa conjunta, o decreto e o projeto de lei, vale pôr em relevo a dinâmica relacional entre eles, notadamente entre a instrução normativa e o decreto, ambos já em vigor, interação que vem estabelecendo um novo paradigma na esfera do planejamento e da execução de políticas públicas amparado na governança pública. Nesse sentido, resta definirmos o que chamamos aqui como sendo governança. Segundo

o *Guia da Política de Governança do Governo Federal* (BRASIL, 2018):

No nível mais básico, governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos. A governança também exige uma implementação eficaz e os meios para criar coerência entre todas as numerosas atividades dos governos que trabalham com seus aliados no setor privado. Por fim, a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê.

No novo marco gerencial brasileiro, a governança encontra-se entre as prioridades da Nova Gestão Pública. O Decreto nº 9.203/2017 instituiu a figura do Comitê Interministerial de Governança (CIG), ao passo que a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016 determinou a criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos (CGRC) nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. Esses novos colegiados constituem arranjos institucionais inéditos e nascem com o condão de mudar a gestão como é feita na administração pública federal com base na implementação da governança e das demais metodologias e práticas administrativas a elas relacionadas. Nesse sentido, é preciso ter presente que a formulação e, sobretudo, a execução da política exterior não poderão mais deixar de levar em conta o trabalho e as decisões oriundas desses novos colegiados.

A composição original do Comitê Interministerial de Governança é dada pelo Decreto nº 9.203/2017 e abrangia a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. A nova composição foi atualizada via Decreto nº 9.901/2019, tendo o número de integrantes passado de quatro para três: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Economia e Controladoria-Geral da União. O CIG é o órgão colegiado responsável por assessorar o presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal.

A maior inovação, possivelmente, trazida pelo CIG é a de que não havia antes, na administração pública federal, um colegiado incumbido de orientar e difundir uma política de governança

de maneira coordenada e integrada como faz o CIG. Trata-se, portanto, de uma ferramenta estratégica de alinhamento das posições dos atores, no âmbito da gestão pública, e de transformação institucional. O CIG está no chamado "centro de governo" e tem o poder de estabelecer regras e recomendações que devem ser adotadas pelas demais instituições públicas federais, por intermédio da coordenação entre o CIG e os comitês internos de governança.

Como já salientado, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016 fixou o conceito de governança e os elementos que a compõem (adotados posteriormente pelo Decreto nº 9.203/2017) e determinou a criação dos Comitês de Governança, Riscos e Controles internos. Tratou de forma igualmente detalhada da gestão de riscos e os controles internos, estabelecendo uma íntima correlação entre os três temas e constituindo um roteiro a ser seguido pelos gestores públicos. Frise-se que a governança tem a ver com o rumo e a maneira para fixar e atingir os objetivos, ao passo que a gestão de riscos e os controles internos buscam assegurar que os objetivos sejam atendidos durante a execução do processo de gestão.

O mais estratégico dos três instrumentos que compõem o novo marco gerencial brasileiro parece ser o Projeto de Lei nº 9.163/2017, aguardando ser votado pelo Congresso Nacional. O PL foi concebido para dotar o governo federal de um inédito instrumento de planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, reunindo, inicialmente a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), iniciativa que serviu de base para a Estratégia Federal de Desenvolvimento do Brasil no período 2020-2031 (EFD 2020-2031), instituída pelo Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, os planos nacionais, setoriais e regionais, e o Plano Plurianual da União (PPA). Embora o orçamento anual e o PPA sejam instrumentos de planejamento, eles não são considerados instrumentos de planejamento estratégico, pois trabalham em um horizonte temporal curto de um a quatro anos.

A elaboração de um instrumento governamental de planejamento estratégico integrado e equilibrado ganhou importante aliada na EFD 2020-2031, estratégia resultante de estudo liderado inicialmente pelo então Ministério do Planejamento e encampado pela Casa Civil da Presidência da República com base em decisão do Comitê Interministerial de Governança e apoio técnico do Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (Ipea). A EFD 2020-2031 encontra-se em sintonia com objetivos de gestão pública dentro e fora do Brasil.

No plano externo, por exemplo, existe convergência com a Agenda 2030 das Nações Unidas, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com o conjunto de recomendações e de melhores práticas da OCDE.

Tal como a ENDES, a EFD 2020-2031 organiza-se em torno de cinco eixos (econômico, infraestrutura, institucional, meio ambiente e social). O eixo institucional, destina-se a "aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais", e contém a diretriz, desafios e orientações aplicáveis à política externa.

Os cinco eixos da EFD 2020-2031 são macro objetivos articulados e que agregados uns aos outros reúnem, por um lado, os setores propulsores do desenvolvimento nacional até 2031 e, por outro, abrangem o conjunto de problemas que o Estado brasileiro deverá solucionar, sendo, por isso mesmo, uma representação dos espaços onde se desenvolverão as políticas públicas destinadas a enfrentar cada um dos problemas. Ressalte-se ainda a inter-relação, transversalidade e potencial sinérgico entre os cinco eixos, o que faz com que o MRE não deva se ater apenas ao que dispõe o eixo institucional.

Autoridades federais e formuladores de políticas públicas esperam que a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil venha a se tornar um instrumento de planejamento capaz de orientar, articular, influenciar e alinhar outros instrumentos de planejamento como os planos nacionais, setoriais e regionais, o PPA e os planejamentos estratégicos institucionais.

No plano interno, o espaço para o surgimento de uma estratégia federal como a EFD estava previsto, ainda que de maneira indireta, na Constituição Federal de 1988, em pelo menos três artigos. O primeiro deles é o artigo 165, que:

- i) trata das leis de iniciativa do Poder Executivo (o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais);
- ii) atribui importância ao planejamento ao estabelecer que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, para as despesas de capital e os programas de duração continuada.

Planos e programas nacionais aí previstos devem ser elaborados levando em conta o PPA, ao passo que a lei complementar deverá estabelecer diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento nacional equilibrados, para incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

O segundo dos três artigos da Carta Magna referente à matéria, e talvez o que melhor embasa a existência de um instrumento como a EFD 2020-2031, é o 174 sobre o papel do Estado com relação à atividade econômica.

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (grifo nosso).

E, finalmente, o artigo 21, pelo qual a Constituição Federal outorga competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território, e de desenvolvimento econômico e social.

Ademais da Constituição Federal, outro instrumento jurídico que trata do tema planejamento e mereceria ser aqui citado é a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que estrutura e regulamenta os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal.

Uma novidade metodológica a ser mencionada é a existente na relação entre a EFD 2020-2031 e o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023. Na busca por implantar instrumentos de índole gerencial

e estratégica que tragam maior eficiência e efetividade à gestão pública, o PPA 2020-2023 foi reformulado em relação às versões anteriores, de maneira a reforçar a vocação estratégica do instrumento. Os técnicos do Ministério da Economia que trabalharam na sua elaboração o estruturaram sobre quatro princípios: simplicidade metodológica; realismo fiscal; integração entre as fases de planejamento e avaliação; ênfase no caráter estratégico e foco na eficiência, eficácia e efetividade dos resultados.

Retomando o ponto discutido acima, o PL nº 9.163/2017 visa a desempenhar relevante papel de transformação da administração pública brasileira. Na exposição de motivos ao presidente da República, argumenta-se que, além de constituir instrumento inédito de planejamento governamental integrado, o projeto de lei baliza e instrumenta a ação dos gestores para o cumprimento dos já referidos princípios administrativos do artigo 37 da Constituição Federal. Como se trata de princípios que devem ser obrigatoriamente observados por toda a administração pública, o Ministério das Relações Exteriores deve assegurar-se da observância dos mencionados princípios constitucionais, de maneira que estejam sempre presentes em todas as suas atividades meio e finalísticas. A necessidade de implementação do disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, no Decreto nº 9.2013/2017 e no PL 9.163/2017 já é uma realidade com a qual a alta administração do Ministério das Relações Exteriores deverá lidar a fim de instruir as necessárias mudanças no modelo de gestão do Ministério, modelo esse que precisará ser cada vez mais conhecido interna e externamente e também precisará contar com o apoio de todos os que trabalham no serviço exterior brasileiro.

Terceira parte

Após discorrer sobre os dois principais modelos teóricos de administração e acerca da evolução do gerencialismo no Brasil, do novo marco jurídico e do conceito de governança, caberia perguntar: política externa é política pública? A pergunta soa óbvia, porém serve como pretexto e ponto de partida para uma reflexão sobre a natureza do trabalho diplomático e o cumprimento da missão institucional do Ministério das Relações Exteriores.

Política pública é a forma como o Estado utiliza o poder para atingir um determinado objetivo

em benefício da sociedade. Trata-se do conjunto de processos, decisões e ações que envolvem a alocação de recursos, reúnem diferentes atores e concentram esforços utilizados pelos governos com vistas a mudar uma realidade, promover o desenvolvimento, efetivar direitos e atender necessidades da sociedade (PALUDO, 2016).

A missão institucional do Itamaraty está descrita de maneira detalhada nos três primeiros artigos do Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, instituído pela Portaria MRE nº 212 de 2008:

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores, doravante referido como MRE, é o órgão político da administração pública direta cuja missão institucional é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, *assegurar sua execução*, manter relações diplomáticas com governos e Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior.

Art. 2º O MRE tem como área de competência: I – política Internacional; II – relações diplomáticas e serviços consulares; III – participação nas negociações comerciais, econômicas, jurídicas, financeiras, técnicas e culturais com Governos e entidades estrangeiras; IV – programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e V – apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

[...]

Art. 3º No trato dos assuntos de sua competência, incumbe ao MRE: I – dar execução às diretrizes de política exterior estabelecidas pelo Presidente da República; II – propor ao Presidente da República linhas de atuação na condução dos negócios estrangeiros; III – recolher as informações necessárias à formulação e execução da política exterior do Brasil, tendo em vista os interesses da segurança e do desenvolvimento nacionais; IV – contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira. (grifo nosso).

Ademais, o trabalho desenvolvido pelo MRE no campo da política exterior brasileira vai ao encontro do disposto no artigo terceiro da Constituição Federal de 1988, mencionado na segunda parte do presente texto:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.

Em vista do que dispõe o Regimento Interno da Secretaria de Estado e a Constituição Federal pode-se inferir que política externa é, de fato e de direito, política pública. Os elementos constitutivos, no tocante ao uso de meios e de recursos para atendimento de um determinado propósito, assim como o compromisso em buscar atender os objetivos fundamentais do artigo terceiro da Constituição Federal, são fatores presentes nesses dois tipos de política. O MRE, portanto, está submetido às mesmas exigências legais que recaem sobre os demais órgãos da administração direta e deverá encontrar maneiras de conciliar suas peculiaridades com suas responsabilidades enquanto organização pública dotada de missão institucional específica.

Como outros ministérios e demais órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, o MRE vem sendo cobrado nos últimos anos quanto ao emprego de um modelo de gestão que utilize ferramentas e metodologias gerenciais. O novo arcabouço gerencial que rege a administração pública federal vem mudando profundamente a forma como conhecemos a administração pública. A mudança vem-se operando gradualmente no MRE. Sua velocidade encontra-se condicionada à manutenção da crença de que determinadas peculiaridades inerentes à diplomacia, como o fato de a maior parte de suas atividades e execução orçamentária serem feitas fora do território nacional, em nível acima de 70%, e o da própria essência discreta e sutil do trabalho político (que tem por interface literalmente todo o mundo), não permitiriam a incorporação de metodologias e de práticas administrativas consideradas mais afeitas à aplicação em outros órgãos públicos federais com atuação apenas no território nacional. O argumento é válido, porém, enfrenta seus limites quando se observa que ministérios das Relações Exteriores de muitos outros países nos cinco continentes contam com modelos de planejamento e gestão diplomática de natureza gerencial. As chancelarias britânica, norte-americana, canadense e francesa, por exemplo, adotam princípios de governança, planejamento estratégico e gestão de riscos, no manejo de recursos humanos, financeiros e logísticos. Todas essas chancelarias vêm sendo cobradas há anos por instituições públicas e pela sociedade para que sejam eficientes, efetivas e transparentes do ponto de vista do modelo de gestão adotado. Elas começaram seus respectivos processos de transformação mais ou menos na mesma época em que o pensamento adminis-

trativo gerencialista se estruturava e avançava pelo mundo afora. O Itamaraty precisará seguir avançando de maneira firme e constante no que se refere à adoção de normas e melhores práticas, tendo por inspiração o que de melhor se faz em administração e gestão diplomáticas em outros países.

O processo atual de modernização administrativa e de gestão a ser levado a cabo pelo MRE possui desafios que guardam semelhanças com os enfrentados, à época, pela chancelaria do Reino Unido, durante as administrações Thatcher e Blair, a dos EUA, no governo Bush, ou a da França, nos anos Sarkozy. A adoção de metodologias e ferramentas gerenciais pelo Foreign and Commonwealth Office, pelo Department of State e pelo Quai d'Orsay acarretou, em última análise, fortalecimento institucional, resultado obtido, em boa medida, em razão de aquelas chancelarias terem sabido atuar em três frentes complementares:

- i) elaboração de planejamento estratégico e maior articulação entre áreas-meio e áreas-fim;
- ii) substituição de regras não escritas por normas formalmente incluídas no arcabouço jurídico-normativo da chancelaria; mapeamento de processos, atividade que explicita o trabalho a ser feito por cada servidor e unidade administrativa e ajuda a subsidiar o processo de avaliação de desempenho;
- iii) adensamento do diálogo nos níveis interno e externo, prática que proporciona efeitos visíveis e positivos sobre o desempenho individual e coletivo e sobre a imagem da chancelaria junto à opinião pública nacional e internacional.

Logo após a entrada em vigor da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, o Itamaraty buscou atualizar seu marco normativo, preparando-se de forma gradual para internalizar princípios e ferramentas de gestão gerencial. Aprovou um conjunto de normas com o objetivo de dar formalmente início à incorporação de melhores práticas administrativas e, com isso, começar a modernizar seu modelo de gestão. Publicou a Portaria nº 531, de 5 de julho de 2017, modificada pela portaria de 27 de fevereiro de 2019, que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), e as portarias nº 375 e nº 376, ambas de 2 de maio de 2018, que instituíram, respectivamente, o Sistema de Planejamento das Relações Exteriores (SISPRES) e a política de gestão de riscos do Ministério, incluídos aí os riscos de natureza operacional, financeira,

legal e reputacional/imagem. Frise-se que tanto o SISPRES quanto a política de gestão de riscos foram aprovados durante a primeira reunião do CGRC, realizada em 27 de março de 2018.

O modelo de planejamento estratégico do MRE foi reajustado em 17 de outubro de 2019, por meio da decisão dos membros do Comitê de Governança, Riscos e Controles de autorizar a adesão do MRE à iniciativa do Ministério da Economia de oferecer aos órgãos e entidades da administração direta federal a possibilidade de contratação de empresa de consultoria externa para auxiliar na execução de serviços de apoio à gestão estratégica. Foi quando teve início a elaboração do Planejamento Estratégico Integrado do MRE (PEI-MRE), ora em fase de elaboração e conclusão prevista para 2022.

Ressalte-se que o PEI-MRE guarda sintonia com os dispositivos da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (que instituiu o Plano Plurianual 2020-2023) e com os da Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (que dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIOIG). A implementação plena das portarias constitui atualmente o objetivo a ser atingido pelo Itamaraty.

O CGRC passou, por decisão dos seus membros, em 18 de agosto de 2020, a incluir a integridade, além da governança, riscos e controles, entre os princípios sob sua competência, fazendo com que a sigla do comitê passasse a ser CGIRC. A CGIRC tem entre seus objetivos estimular e validar a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento da governança no MRE, incluindo a implementação do planejamento estratégico, da gestão de riscos, dos controles internos e do programa de integridade, objetivos que se encontram alinhados com a legislação em vigor e com o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Comitê Interministerial de Governança do governo federal.

No que se refere à estrutura e ao funcionamento, o CGIRC tem como membros o ministro de Estado das Relações Exteriores, que o preside, o secretário-geral das Relações Exteriores, os titulares das sete Secretarias do MRE e o chefe do gabinete do ministro de Estado. As reuniões do CGIRC são coordenadas pela Secretaria de

Gestão Administrativa (SGAD) com o apoio da Coordenação-Geral de Gestão e Governança (CGG). A primeira reunião do CGRC realizou-se em 27 de março de 2018, quando foram aprovados o modelo de planejamento estratégico e a política de gestão de riscos do Ministério. Desde então, foram realizadas quatro reuniões, em 27 de março de 2018, 28 de novembro de 2019, 18 de agosto de 2020 e 27 de novembro de 2020.

Entre as medidas adotadas em seu esforço de modernização da gestão, cabe mencionar que o MRE aderiu ao disposto no Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020, que instituiu o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. O Itamaraty assinou com o Ministério da Economia, em 16 de dezembro de 2019, memorando pelo qual o MRE foi o segundo órgão público a aderir ao TransformaGov, logo após o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), que aderiu em 5 de dezembro de 2019.

A iniciativa tem por objetivos simplificar e modernizar a gestão nos órgãos públicos, por meio de interação das áreas responsáveis pela gestão estratégica. Essas traçam um diagnóstico que serve de base para um plano de trabalho, intitulado Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT). O PGT distribui-se em cinco áreas: governança e gestão estratégica; serviços ao cidadão; processos de trabalho; arranjos institucionais e estruturais (estrutura burocrática dos órgãos); e gestão de pessoas. Além do Ministério da Economia, participa do monitoramento de implementação do TransformaGov nos órgãos públicos federais a Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República (SEME-PR). Desde então, o MRE já implementou melhorias nas áreas consular e administrativa graças ao TransformaGov. Integram igualmente os esforços de modernização da gestão do MRE o Plano de Transformação Digital (PTD) e o Plano de Integridade, como parte do Programa de Integridade.

Aprovado na mesma cerimônia de adoção do TransformaGov, o PTD visa a facilitar o acesso dos cidadãos brasileiros aos serviços oferecidos pelo Itamaraty na forma digital, destacando-se no leque de serviços oferecidos os de natureza consular. O PTD encontra-se em linha com o que determina o Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito

da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. O compartilhamento dos dados permitirá a promoção integrada dos três eixos estratégicos do PTD: transformação digital dos serviços prestados pelo Itamaraty; consolidação e migração dos canais digitais do Ministério para um canal único; e integração das bases de dados dos diversos órgãos da administração pública federal.

O Plano de Integridade do Ministério das Relações Exteriores foi instituído pela Portaria nº 516, de 3 de maio de 2019, com vistas a tornar operacional o Programa de Integridade do Itamaraty. O plano cumpre o disposto no Decreto nº 9.203/2017, que define a integridade como um dos princípios da governança pública, e na Portaria nº 57 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), de 4 de janeiro de 2019. Segundo a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, tanto o Plano quanto o Programa de Integridade têm a finalidade de elaborar, implementar e monitorar um conjunto de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança.

Como já salientado, estamos, desde 2016, em uma nova fase da história administrativa e do gerencialismo no Brasil. A implementação do novo modelo gerencial tem-se dado por meio do firme e constante acompanhamento do CIG e do TCU e vem-se disseminando, gradualmente, por toda a administração direta, autárquica e fundacional. Apesar de o MRE não ser considerado ainda uma instituição de referência quanto à incorporação do gerencialismo em seu modelo de gestão, o Ministério tem grande potencial para sê-lo. Afinal, trata-se de uma instituição com forte identidade organizacional, bastante compromissada com o cumprimento de sua missão institucional e dotada de servidores considerados com justiça entre os mais competentes do funcionalismo público.

A modernização gerencial do Itamaraty deve, no entanto, estar associada a uma nova imagem do MRE, na qual a tradicional excelência de seus quadros e a reconhecida qualidade do trabalho diplomático desenvolvido estejam associadas à imagem de uma gestão moderna, transparente e apta a instrumentar uma política externa baseada em metodologias gerenciais que amparem adequadamente o trabalho das áreas meio e o das áreas finalísticas.

Uma das primeiras tarefas na construção de um novo modelo de gestão, por parte de toda

organização privada ou pública disposta a atuar de maneira estratégica, consiste na definição da missão (razão de ser), da visão (ideal desejado) e dos valores (princípios e crenças), exercício a ser conduzido e validado pela alta administração do Ministério e apoiado pelos que trabalham no serviço exterior brasileiro. A definição da missão, da visão e dos valores precede e fundamenta a constituição do planejamento estratégico, base sobre a qual se assenta a gestão estratégica, composta por planejamento estratégico, implementação e avaliação.

Cabe ter presente que o planejamento estratégico nada mais é do que o processo de estabelecimento de uma estratégia da qual se parte de uma condição no presente, e do entendimento do que é o órgão público e qual o seu papel, considerando a análise do contexto, para daí alcançar uma situação futura desejada, buscando sempre maior efetividade dos resultados e eficiência da gestão dos recursos. Em outras palavras, é um exercício prospectivo no qual define-se um ponto futuro e a partir daí são tomadas as providências necessárias para que o objetivo fixado se torne realidade.

A missão de uma organização privada ou pública é sua razão de ser e busca captar sua essência. No caso do Itamaraty, o mapa estratégico definido no PEI-MRE identificou que a missão do Ministério é “planejar e executar com excelência a política externa definida pela Presidência da República, com vistas a promover, defender e representar os interesses do Brasil em suas relações internacionais, bem como prestar serviços consulares de qualidade ao cidadão no exterior.”

A visão, por sua vez, tem a ver sobre como a organização pública gostaria de ser vista no futuro por servidores, interlocutores e a sociedade. É a posição que gostaria de ocupar ou de seguir ocupando. No PEI-MRE (2020), a visão do Ministério é a de “ser reconhecida como uma organização capacitada a maximizar a geração de benefícios concretos para a população brasileira e a contribuir mais intensivamente para o desenvolvimento nacional, por meio de atuação diplomática do mais alto padrão de excelência.”

Os valores de uma organização traduzem princípios, crenças, padrões, e indicam de que

maneira e com qual intenção se pretende atingir os objetivos propostos, que devem, por sua vez, estar alinhados com a missão e a visão. Resultaram como valores inscritos no Planejamento Estratégico Institucional do Ministério das Relações Exteriores: o profissionalismo, o sentido de missão, a excelência e a integridade.

Uma vez que o presente artigo busca examinar a execução da política exterior, tendo por base a nova conjuntura administrativa nacional, os aspectos ligados à formulação da política exterior não serão aqui examinados. Por isso, prosseguiremos nossa análise mantendo o foco em temas típicos de gestão como infraestrutura e recursos logísticos, humanos, processos internos e resultados esperados.

A parte teórico-conceitual de uma gestão, traduzida nas diretrizes, objetivos e metas, precisa estar amparada em processos internos relacionados ao conhecimento detalhado das rotinas, práticas e regras escritas e não escritas (cultura organizacional) que norteiam o funcionamento das unidades administrativas na Secretaria de Estado das Relações Exteriores e da rede de postos no exterior. O mapeamento de processos constitui etapa fundamental do planejamento estratégico e da gestão de riscos (aqui entendida a gestão de riscos como sendo o levantamento de potenciais dificuldades e/ou obstáculos que possam dificultar ou impedir a realização do que foi planejado). O conhecimento em detalhe do funcionamento do Ministério subsidia o trabalho da alta chefia em promover o fortalecimento da governança e dos controles internos, o que contribui para a maior transparência e racionalização dos meios e recursos colocados à disposição do MRE. Em outras palavras, tratar-se-ia de juntar o aspecto estratégico (o que fazer) ao tático-operacional (como e quando fazer).

Em suma, o Ministério das Relações Exteriores precisará estar cada vez mais preparado para enfrentar os desafios administrativos traduzidos nas demandas e nos pedidos que chegam em curtos intervalos, vindos de distintos órgãos dos Três Poderes, e afinados com a chamada segunda fase do gerencialismo brasileiro³. Uma nova fase que tem sua essência no que dispõe o teor dos três supracitados dispositivos jurídicos, mas,

3 A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CREDEN) informou que pretenderá exigir nas sabinas de embaixadores designados para ocupar chefias de missões diplomáticas e delegações, apresentação do planejamento estratégico a ser implantando durante a futura gestão. O planejamento estratégico, juntamente com o relatório de gestão elaborado ao término da missão no posto, será avaliado pelos senadores para fins de indicação para uma futura missão. O Senado Federal deverá solicitar ao MRE que apresente relatório pormenorizado das propostas para a política externa em 2020/2021, os re-

sobretudo, no inédito alinhamento de organizações públicas, dentre as quais as integrantes do CIG, a partir de 2016.

Para fazer frente aos novos desafios, o MRE precisará seguir ampliando a adoção de providências de caráter estratégico e operacional que já vem fazendo e que incluem:

- i) capacitação de servidores e gestores no Brasil e no exterior;
- ii) mapeamento de processos e rotinas de trabalho, desdobramento do mapeamento dos macroprocessos identificados na cadeia de valor do Ministério;
- iii) implementação do PEI-MRE e de seus desdobramentos tático-operacionais associados à implementação das diretrizes, objetivos e metas constantes no PPA 2020-2023 e na EFD 2020-2031;
- iv) adoção da gestão de projetos;
- v) aprimoramento dos indicadores (métricas) de mensuração de desempenho institucional nas áreas meio e finalísticas e individual para servidores;
- vi) monitoramento e avaliação periódica de resultados e da gestão como um todo;
- vii) produção de textos de serviços que registrem rotinas de trabalho e práticas correspondentes, "manualizando" parte da cultura organizacional como forma de gestão de conhecimento capaz de fazer frente ao alto *turnover* de servidores, viabilizando uma situação em que o servidor seja transferido para outro lugar e o conhecimento fique armazenado e disponível na unidade administrativa, ou posto no exterior onde tenha trabalhado.

Em um mundo complexo e cada vez mais interdependente, os desafios enfrentados pelas chancelarias são de monta. Vários dos principais problemas internacionais a serem enfrentados e vencidos possuem aspectos transversais e transfronteiriços. Ademais, nos últimos anos, a interface composta por atores governamentais e não governamentais aumenta e se torna cada vez mais multifacetada. Diante da necessidade de se agir com eficácia, efetividade e transparência, a gestão entrou para a seleta lista de temas centrais da diplomacia, porquanto uma gestão eficiente aumenta a probabilidade de cumprimento da missão institucional e de êxito. Aspecto ainda

mais verdadeiro diante de cenários de restrição de meios e recursos. Constituem exemplos de terem adotado tal postura as chancelarias dos EUA e dos Países Baixos, que teriam enfrentado, no passado recente, cortes orçamentários da ordem de 30% (EUA) e de 25% (Países Baixos), obrigando-as a ajustar a atuação conforme a nova realidade e sem incorrer em perda de qualidade dos serviços prestados. Para que resultados dessa natureza possam ser alcançados, faz-se necessário adaptar o *modus operandi* diplomático, distinguindo o que mudou daquilo que permaneceu sem alteração, de maneira a identificar o que se espera do trabalho de uma chancelaria e como ela deve executá-lo.

Em termos de mudanças, a principal delas seria o novo paradigma tecnológico, que criou a instantaneidade das relações no mundo atual. Também mudou o número de interlocutores e de *stakeholders* de uma chancelaria, atualmente mais numerosos e ativos, acrescidos do peso da opinião pública e da velocidade das redes sociais. Quando a informação é abundante e instantânea, torna-se ainda mais importante o tratamento e a análise de dados, usando para isso as novas ferramentas tecnológicas como as de *business intelligence* e a de inteligência artificial. Nesse sentido, será preciso saber inovar, pois o tradicional aconselhamento político por meio de gestões e/ou informações escritas, por si só, pode não ser suficiente para justificar o custeio de uma rede de postos, ainda que uma chancelaria não seja uma das estruturas que mais pesem no orçamento público de um país. Por outro lado, cabe também reconhecer que não houve mudanças substantivas em funções diplomáticas tradicionais como as de negociar, representar e defender os interesses do país que representa.

O que se espera do trabalho atual de uma chancelaria é que entregue os serviços condizentes com sua missão institucional, apresentando os resultados. Tais serviços incluem os de natureza consular, cultural, educacional, comercial, econômica, cooperação técnica, e, naturalmente, os de natureza política, reconhecendo-se que nesse caso os resultados não podem ser medidos da mesma forma que nos demais serviços citados. Para lograr tais objetivos, uma chance-

ursos financeiros a serem empregados em cada uma das ações, os responsáveis designados para cada iniciativa, os resultados esperados para o Brasil e uma análise de risco aplicada aos projetos propostos, segundo artigo publicado pela presidente da CREDEN, Senadora Kátia Abreu, no jornal *O Estado de S. Paulo*, em 10 de maio de 2021.

laria precisaria ainda contar, levando em conta suas peculiaridades, com um modelo de gestão adaptável às variáveis operacionais e financeiras que, de resto, impactam todas as organizações públicas e privadas.

Dessa maneira, e mais do que nunca, uma chancelaria deve saber atuar de maneira célere e articulada. Necessita contar com projetos estruturados e processos de trabalho definidos e alinhados com as diretrizes, os objetivos e as metas de seu planejamento estratégico, este último amparado em uma gestão de riscos consequente. Ressalte-se que tais premissas devem ser igualmente observadas pelos que trabalham nas áreas meio e nas áreas finalísticas, pois, como sustentava o Embaixador Azeredo da Silveira, todas as áreas, sem exceção, têm um papel a desempenhar no cumprimento do mesmo objetivo que é a formulação e a execução da política exterior brasileira. Além de entregar serviços e resultados, também se espera de uma chancelaria no século XXI que continue a ter presente os interesses nacionais de longo prazo, antecipando a leitura das tendências que poderão impactar a realidade internacional. Tendências distribuídas entre temas que incluem política, segurança, meio ambiente, tecnologia, comunicação, demografia, identidade, comércio internacional, economia e exploração espacial. Temas que seguirão moldando a realidade mundial nos próximos anos e décadas e continuarão merecendo estudo atento e análises dos serviços diplomáticos mundo afora.

No que se refere a diplomatas, não bastará apenas que conheçam a fundo os novos temas. Deverão ter a clara noção de como se ligam aos interesses nacionais de seu país e aos dos demais países. Da mesma forma, precisarão desenvolver uma capacidade de análise matricial para saber como esses temas relacionam-se entre si.

Para Kishan Rana (2011), a diversidade de temas levará as chancelarias a se abrirem à expertise externa, enquanto lutam para desenvolver internamente seus conhecimentos e capacidades. Diplomatas precisarão ser, ao mesmo tempo, generalistas e especialistas. Em outras palavras, possuir conhecimentos aprofundados em alguns poucos assuntos e, em diversos outros, conhecimentos mais gerais que lhes deem versatilidade e capacidade de trabalhar nas distintas áreas de um serviço diplomático. Precisarão saber trabalhar de maneira harmônica com outros especialistas, dominando a arte de *networking* e a da permanente construção do diálogo.

Para executar as tarefas consideradas críticas, os diplomatas precisarão combinar habilidades tradicionais (idiomas e conhecimentos históricos, por exemplo) com capacidades mais modernas (estabelecimento de redes de contato e conhecimentos na utilização de novas mídias virtuais). Os sistemas diplomáticos nacionais, como um todo, deverão seguir aprimorando suas respectivas capacidades de realizar análises geopolíticas e planejamento estratégico de longo prazo. O treinamento deverá equilibrar a ênfase na transmissão de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades e habilidades específicas. A aceleração do desenvolvimento tecnológico é acompanhada também pelo aumento do ritmo das transformações mais amplas que ocorrem nas sociedades e nos governos. Para que a diplomacia de um dado país esteja em consonância com seu tempo, além da excelência no domínio dos temas que integram a agenda internacional, trabalho mais a cargo das áreas finalísticas, também é fundamental que conte com um modelo de gestão moderno, eficiente, flexível e transparente que propicie, de maneira realista e planejada, os meios e recursos necessários para que o trabalho diplomático se realize com a exatidão que dele se espera.

Conclusão

A conjuntura administrativa que começou a tomar forma no Brasil a partir de 2016, por meio de três novos instrumentos jurídicos (uma instrução normativa conjunta, um decreto e um projeto de lei), é influenciada por um conjunto sinérgico de forças inspiradas em ideias e práticas gerencialistas que começaram a surgir quatro décadas antes na Europa e que se vêm mostrando como opção válida na construção de um serviço

público eficiente, transparente e dedicado a servir os cidadãos no presente e nos próximos anos.

O MRE deverá sintonizar seu modelo de gestão com a conjuntura administrativa da segunda fase do gerencialismo brasileiro, da mesma forma como buscam fazer os demais órgãos da administração direta, autárquica e fundacional na implementação de suas respectivas políticas públicas. Não se trata de mudar brusca e profun-

damente o *modus operandi* do Itamaraty nem o *mindset* de uma cultura organizacional construída ao longo de dois séculos, mas de buscar harmonizar e atualizar o trabalho diplomático às novas demandas da sociedade contemporânea e ao paradigma da gestão pública gerencialista, introduzindo gradualmente as metodologias e ferramentas possíveis e cabíveis.



O MRE deverá sintonizar seu modelo de gestão com a conjuntura administrativa da segunda fase do gerencialismo brasileiro, da mesma forma como buscam fazer os demais órgãos da administração direta, autárquica e fundacional.



Tal esforço mostra-se ainda mais premente e necessário quando se considera, em primeiro lugar, que não há alternativa, nem faria sentido, em não caminhar na direção a um modelo de gestão mais aprimorado e consoante às exigências de uma chancelaria moderna. Em segundo lugar, porque a racionalidade no uso dos meios e recursos é uma realidade que deve ser enfrentada por todas as organizações públicas seja no Brasil, seja em outros países. Em terceiro lugar, são várias as vantagens de trilhar um caminho que leve ao fortalecimento da capacidade de planejamento e de implementação das diretrizes, objetivos e metas fixados. Os relatos de chancelarias que seguiram essa via são positivos e constituem um incentivo a mais para que o MRE encontre sua maneira de fazê-lo, tendo presentes suas peculiaridades e sua cultura organizacional. O aprimoramento da gestão constitui etapa incontornável para a criação de um novo *modus operandi* diplomático. Ao criá-lo, o MRE estará ainda mais bem posicionado para seguir cumprindo corretamente sua missão institucional.

Referências bibliográficas

Fontes primárias

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 10.531*, de 26 de outubro de 2020. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031.

BRASIL. *Decreto nº 9.901*, de 8 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. *Decreto nº 9.203*, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. *Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1*, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre

controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Portaria de 12 de dezembro de 2017* que institui grupo de trabalho com o objetivo de estabelecer um sistema integrado de planejamento de política externa no Ministério das Relações Exteriores.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Portaria nº 531*, de 5 de julho de 2017, que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), alterada pela Portaria de 27 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Portaria nº 375*, de 2 de maio de 2018, que estabelece o sistema de planejamento estratégico das relações exteriores (SISPREX) a ser implantado pelo Ministério das Relações Exteriores.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Planejamento Institucional do Ministério das Relações Exteriores (PEI-MRE)*. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/acesso-a-](https://www.gov.br/mre/pt-br/acesso-a)

informacao/gestao-e-governanca/governanca/planejamento-estrategico-institucional-do-mre-pei-mre>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Plano de Transformação Digital do Ministério das Relações Exteriores* (PTD). Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/plano-de-transformao-digital-ptd.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Portaria nº 376*, de 2 de maio de 2018, que institui a política de gestão de riscos do Ministério das Relações Exteriores.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 9.163/2017*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Portaria nº 516*, de 3 de maio de 2019, que instituiu o Plano de Integridade do MRE. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade/arquivos/plano-de-integridade-do-mre.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

Fontes secundárias

ABREU, Kátia. *Opinião – Método e Substância. O Estado de São Paulo*, 10 maio 2021.

BAUMAN, Zygmunt. *La globalización: consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S. A., 1999.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86p.

BRASIL. Ministério da Economia. *Estratégia Federal para o Desenvolvimento do Brasil (2020-2031)*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento/arquivos/efd-2020-2031_v2.pdf>. Acesso em: 29 junho 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual técnico do Plano Plurianual 2020-2023*. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/noticias/2019/06/ministerio-da-economia-disponibiliza-manual-tecnico-do-plano-plurianual-2020-2023>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br>>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, 1995. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma M. G. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: Fundação Oswaldo Cruz. A Saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-g788581100159-06.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2019.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília: FUNAG, 2009, v. I e II.

DENHARDT, Janet V. *The New Public Service: Serving not Steering*. Armonk, New York: ME Sharpe, 2007.

DICKIE, John. *The New Mandarins: How British Foreign Policy Works*. London: I. B Taurus, 2004.

FLETCHER, Tom. *Naked Diplomacy: Power and Statecraft in the Digital Age*. New York: Harper Collins, 2016.

MAGALDI, Sandro; SALIBI NETO, José. *Gestão do amanhã: tudo o que você precisa saber sobre gestão, inovação e liderança para vencer na 4ª*

- revolução industrial. São Paulo: Editora Gente, 2018.
- MAXIMIANO, Antonio C. A. *Teoria geral da administração*. Edição Compacta, 1ª ed. – 5ª reimpr. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- MEDEIROS, Paulo C.; LEVY, Evelyn. *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark/ Brasília: CONSAD, 2009.
- MIRANDA, Rodrigo F. de A. *Implementando a gestão de riscos no setor público*. Belo Horizonte: Forum, 2017.
- MOORE, Mark. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University, 1996.
- MOREIRA LIMA, SÉRGIO E. *Aula magna do embaixador Sergio E. Moreira Lima no Curso de Diplomacia e Defesa da Escola Superior de Guerra*, 8 out. 2018. Disponível em: <http://funag.gov.br/images/2018/Outubro/ESG/Aula_Magna-SEML-ESG.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- NARDES, Augusto. *Da Governança à Esperança*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- NASCIMENTO, Almir L.; COELHO, Rodrigo M. G. *Relações exteriores e a modernização administrativa do MRE. Cadernos de Política Exterior*, Brasília, v. 3, n. 6, p. 63-96, dez. 2017.
- OECD. *Supreme Audit Institutions and Good Governance*. Oversight, Insight and Foresight. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2016.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is* Transforming the Public Sector. New York: Plume – Penguin Group, 1993.
- PALUDO, Augustinho V. *Administração pública*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- PETRUCCI, Vera L.; Schwarz, Leticia. *Administração pública gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UnB; Brasília: ENAP, 1999.
- PIERRE, Jon. *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillan, 2000.
- POLLIT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- POLLIT, Christopher et al. *Performance or Compliance: Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- RANA, Kishan S. *21st-Century Diplomacy – A Practitioner’s Guide*. London: Continuum, 2011.
- RAYMOND, Jean-François de. *L’esprit de la diplomatie*. Paris: Manitoaba/Les Belles Lettres, 2015.
- SILBERMAN, Bernard S. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- SILVEIRA, Antonio F. A. da. *Organização do Ministério das Relações Exteriores – Lição de uma experiência*. Brasília: MRE, 1966.
- WEBER, Maximilian K. E. *Ensaio de sociologia*. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

MISSÃO TÉCNICA AERONÁUTICA BRASILEIRA NA BOLÍVIA: DIPLOMACIA DA DEFESA A SERVIÇO DO INTERESSE BRASILEIRO

Gilson Antonio da Silva Sobral¹

Laís de Souza Garcia²

Resumo

O presente artigo pretende caracterizar a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (MTAB-Bolívia) como iniciativa clássica de diplomacia da defesa, em que estão articuladas as políticas externa e de defesa. Além de registrar contexto de criação, histórico e escopo de atuação da Missão, o texto elenca as potenciais contribuições da MTAB para a consecução do interesse brasileiro, em especial o combate ao narcotráfico, a atuação brasileira junto à Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e o fomento da Base Industrial de Defesa.

Palavras-chave: diplomacia da defesa, controle do espaço aéreo, fronteiras, crime organizado transnacional, OACI, base industrial de defesa.

1 Coronel Aviador da Força Aérea Brasileira e Chefe da Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia entre março de 2019 e março de 2021.

2 Primeira Secretária de carreira do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e atual Chefe do setor de Defesa, Segurança e Combate ao Crime Organizado Transnacional da Embaixada do Brasil em La Paz.

Introdução

Em 2018, a Bolívia formalizou ao governo do Brasil pedido de cooperação técnica entre as Forças Aéreas para assessoria na implantação de seu sistema integrado de defesa aérea e controle de tráfego aéreo, tomando como referência o Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo Brasileiro (SISDACTA). A solicitação foi motivada pelo processo de aquisição, por parte do governo boliviano, de radares primários e secundários³, de controle aéreo e de defesa aérea, iniciado em 2016.

Em resposta ao pedido, foi criada, por meio da Portaria nº 2146/CG3, de 20 de dezembro de 2018, a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (MTAB-Bolívia), formada por três oficiais da Força Aérea Brasileira (FAB). A missão iniciou oficialmente em 25 de março de 2019, na cidade boliviana de Cochabamba, sede do Comando de Segurança e Defesa do Espaço Aéreo da Bolívia (COSDEA).

Apesar de seu caráter essencialmente técnico e de seu relativo baixo custo – a MTAB-Bolívia

conta apenas com três oficiais militares brasileiros em tempo integral e os custos de sua manutenção em país estrangeiro. A MTAB-Bolívia tem grande potencial de contribuir para a consecução de interesses de política externa e de defesa brasileiros – expressados tanto por meio da Política Nacional de Defesa quanto pela Constituição Federal.

Por meio deste artigo, pretende-se caracterizar a MTAB-Bolívia como exemplo clássico de iniciativa de diplomacia da defesa e registrar sua contribuição potencial para i) o combate à criminalidade transnacional organizada, uma vez que a operação eficiente de um sistema de controle aéreo na Bolívia poderia contribuir para a redução do fluxo de aeronaves irregulares transportando cocaína ao Brasil; para ii) a atuação brasileira no contexto da região Sul-Americana/Atlântico Meridional (SAM) da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI); e para iii) o fomento da indústria de defesa brasileira.

A MTAB-Bolívia no contexto da diplomacia da defesa brasileira

A MTAB-Bolívia é parte de longa tradição de cooperação internacional das Forças Armadas. A FAB, desde sua criação, em 1941, demonstrou vocação para as relações extraterritoriais. Durante a II Grande Guerra, a FAB atuou junto às Forças Aliadas no teatro de operações de guerra europeu, tendo firmado diversos acordos bilaterais de transporte aéreo com países como França, Estados Unidos, Suécia, Dinamarca, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suíça e Grã-Bretanha. A FAB teve papel relevante, ademais, na integração da região sul-americana, por meio da atuação do Correio Aéreo Nacional.

A atuação internacional da FAB, assim como das demais forças singulares brasileiras, levou não apenas à melhora do desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas, como também contribuiu para o desenvolvimento de doutrinas próprias, diversas daquelas praticadas pelas potências militares globais (CARVALHO, 2016, p. 507). A criação do Ministério da Defesa, em 1999, parece ter ajudado a consolidar diversas

atividades realizadas pelas forças singulares que podem ser consideradas como atividades de diplomacia da defesa (CARVALHO, 2016, p. 507).

O termo diplomacia da defesa tem sido usado empiricamente pelas Forças Armadas brasileiras para descrever ações de emprego do aparato militar para realizar atividades pacíficas que contribuem para o fortalecimento da imagem do país e sua projeção de poder, seja ele multilateral ou bilateral. Iniciativas de diplomacia da defesa podem incluir a atuação de adidos militares; exercícios; mecanismos e acordos bilaterais e multilaterais entre Forças Armadas ou ministérios de Defesa; cooperação no âmbito do ensino e do treinamento, inclusive para as operações de paz; apoio ao fornecimento de equipamentos e meios militares (SILVA, 2015, p. 184).

“Diplomacia da defesa é entendida, de modo geral, como o uso não violento do aparato de defesa de um país para promover uma perspectiva estratégica (global ou regional) por meio de cooperação e confiança mútua” (CARVALHO, 2016,

3 Os radares primários fornecem a localização da aeronave, enquanto os secundários informam altura, velocidade e direção.

p. 505, tradução nossa)⁴. Silva argumenta que a diplomacia da defesa não pode ser entendida apenas como conjunto de práticas de agentes oficiais no âmbito da defesa, mas, por suas características e funções, dever ser considerada uma instituição da sociedade internacional, e um tipo específico, ou “substituição” da diplomacia (SILVA, 2015, p. 189). De acordo com o autor, os ministérios da Defesa e as Forças Armadas desempenham papel primordial nesse tipo de diplomacia, uma vez que suas atividades estão relacionadas aos recursos tangíveis e intangíveis da estrutura de defesa dos Estados. No entanto, “devido à íntima relação da defesa com a política externa e a própria diplomacia e com a necessidade de coordenação que contribua para a coerência na ação diplomática” (SILVA, 2015, p. 189), também poderiam tomar parte em atividades de diplomacia da defesa atores civis e diplomáticos.



A MTAB-Bolívia pode ser considerada exemplo clássico de diplomacia da defesa. Por meio de cooperação essencialmente técnica prestada por oficiais militares brasileiros, a Missão permite o aprofundamento das relações militares Brasil-Bolívia, bem como contribui para fortalecer a presença brasileira em país do seu entorno estratégico.



A própria natureza da diplomacia da defesa aponta para a complementaridade e a indissociabilidade entre as políticas externa e de defesa, ambas fundamentais para a manutenção da estabilidade regional e para a construção de um ambiente internacional mais cooperativo. A consequente necessidade de articulação entre os ministérios da Defesa e das Relações Exteriores foi abordada diretamente pela Doutrina Básica da Marinha, que recomendou a aproximação das áreas de inteligência e planejamento desses dois ministérios para fortalecer a posição brasileira no cenário internacional (CARVALHO, 2016, p. 508 *apud* BRASIL, 2014).

Do mesmo modo, sob a perspectiva da Política Nacional de Defesa (PND)⁵, o envolvimento dos setores militar e civil para planejar ações destinadas à defesa do país é fundamental. O objetivo VI da PND, que determina “contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais” (BRASIL, 2020a, p. 25), por meio da busca de confiança mútua, colaboração nos interesses comuns e pela cooperação em assuntos de segurança e defesa, aponta para a necessidade de que as políticas externa e de defesa atuem conjuntamente para a consecução dos objetivos estratégicos brasileiros no cenário internacional.

Nesse contexto, a MTAB-Bolívia pode ser considerada exemplo clássico de diplomacia da defesa. Por meio de cooperação essencialmente técnica prestada por oficiais militares brasileiros, a Missão permite o aprofundamento das relações militares Brasil-Bolívia, bem como contribui para fortalecer a presença brasileira em país do seu entorno estratégico⁶.

MTAB-Bolívia: histórico e atividades

A primeira Missão Técnica Aeronáutica brasileira foi estabelecida em Assunção, Paraguai,

em 1982, quando aquele país adquiriu um sistema de radares e solicitou ao então Ministério da

4 “Defense diplomacy is generally understood as the non-violent use of a country’s defense apparatus to promote its strategic perspective (global or regional) through cooperation and mutual trust”.

5 A PND estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas de poder, com o objetivo de planejar as ações destinadas à defesa do país. A mais recente atualização da PND foi apresentada pelo Executivo ao Congresso Nacional em julho de 2020.

6 De acordo com a mais recente atualização da Política Nacional de Defesa, apresentada pelo Executivo ao Congresso Nacional em julho de 2020, a região de interesse prioritário para a projeção de poder do Estado brasileiro é o “entorno estratégico”, compreendido pela América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica (Brasil, 2020a, p. 14).

Aeronáutica brasileiro apoio técnico para a implementação desse sistema. O escopo da Missão previa o assessoramento técnico, operacional, administrativo e de ensino ao Ministério da Defesa Nacional, à Força Aérea paraguaia e à Direção Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), e estavam previstos no Acordo nº 55 firmado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai.

O Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), instituição criada em 2001 para suceder a Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo, do então Ministério da Aeronáutica, na atividade de controle aéreo, tem exercido intensa atividade de cooperação internacional, desde a década de 1990, por meio do desenvolvimento de atividades bilaterais relativas ao controle do espaço aéreo com Argentina, Paraguai e Bolívia, dentre outros países.

Na República Argentina, por exemplo, desde o ano de 2010, o DECEA promove acordos operacionais e, no ano de 2017, por meio do Instituto de Cartografia Aeronáutica, colaborou com a renovação de procedimentos de navegação aérea desse país.

Em 2014, o Estado Plurinacional da Bolívia iniciou processo de aquisição de radares primários, secundários e de defesa aérea para a formação de um Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (SIDACTA)⁷. Por ocasião desta compra de equipamentos da empresa francesa Thales, durante a LVIII Conferência de Comandantes de Forças Aéreas Americanas (CONJEFAMER) de 2018, a Força Aérea Boliviana solicitou o apoio da Força Aérea Brasileira, por meio do DECEA, para uma assessoria especializada que atuasse na implantação desse sistema, nos moldes do sistema brasileiro, estando aquele contemplado por: dois radares militares GM-403 transportáveis, dois radares militares GM-403 fixos, um radar STAR 2000 (primário e secundário), cinco radares secundários RSM-970, dois radares primários TRAC 2000 e um radar SSR, já existente.

Neste contexto, no ano de 2019, foi criada e ativada, pela Portaria nº 2145/CG3, de 20 de dezembro de 2018, publicada no Diário Oficial da União nº 245, de 21 de dezembro de 2018, a

Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (MTAB-Bolívia), concebida nos moldes da Missão já existente no Paraguai, com a finalidade de prover as gestões administrativas, técnicas e operacionais necessárias à integração dos serviços de navegação aérea dos países que compõem a América do Sul, sob as orientações, normas e serviços prestados pelo DECEA para o apoio ao COSDEA (BRASIL, 2019a).

Ao longo de seus quase dois anos de atuação, a MTAB-Bolívia tem exercido atividades que compreendem desde os aspectos administrativos, passando pelas demandas doutrinárias, que permeiam os conceitos operacionais, até os detalhes técnicos para a operação e sustentação do SIDACTA. Entre as principais atividades exercidas, está a análise e proposta de alteração da grade curricular das escolas de formação de técnicos, sargentos e oficiais da Força Aérea Boliviana, de maneira a aprimorar os conhecimentos desses profissionais nas áreas relativas ao controle aéreo. Nesse sentido, foi feita proposta de inclusão de especialidades técnicas em eletrônica e eletromecânica no currículo de formação de técnicos aeronáuticos e a inclusão do curso básico de tráfego aéreo para sargentos pelo Politécnico Militar de Aeronáutica (POLMILAE). Sugeriu-se, ademais, a inclusão na grade curricular do Colégio Militar de Aviação (COLMILAV) do curso completo de defesa aérea para oficiais da FAB. Dois dos militares da MTAB-Bolívia integraram o corpo docente do POLMILAE durante o ano letivo de 2020.

A MTAB promoveu, em solo boliviano, treinamento básico de trinta dias em mecânica radar para 41 militares e civis bolivianos, em três módulos (julho/setembro de 2019, novembro e dezembro de 2020). Ademais, promoveu um Estágio Básico de Controle de Tráfego Aéreo por Vigilância para 23 militares e dois civis.

Por meio da MTAB-Bolívia foram treinados, ademais, técnicos civis e militares bolivianos, nos anos de 2019 e 2020, totalizando dois cursos de formação operacional para 16 profissionais civis e militares bolivianos, e dois cursos técnicos para 22 militares bolivianos. Esses cursos foram ministrados pelo Instituto de Controle do Espaço

7 Até que seja concluída a implementação de seu sistema de controle aéreo com radares, a Bolívia conta apenas com controle aéreo convencional, o que provoca limitações para a atividade de controle do espaço aéreo e, conseqüentemente, para a operação de empresas aéreas no país. Além disso, um sistema convencional facilita a ocorrência de tráfegos aéreos ilícitos na região fronteiriça, não permitindo o efetivo controle destes tráfegos no espaço aéreo boliviano, o que pode ter repercussões negativas no combate ao crime organizado internacional no país e na região.

Aéreo do Brasil (ICEA) da Força Aérea Brasileira e pelo Parque de Material Eletrônico do Rio de Janeiro (PAME-RJ), na modalidade presencial. Na modalidade virtual, foi realizado o Curso de Prevenção de Acidente Aeronáutico no Controle do Espaço Aéreo (CPAA-CEA) para dois oficiais da Força Aérea Boliviana que atuam no COSDEA.

Além disso, os profissionais da MTAB-Bolívia finalizaram, em novembro de 2020, a parte inicial da atividade de orientação técnica para a redação da Doutrina de Defesa Aérea da Força Aérea Boliviana, da redação do Manual de Interceptação desta Força Aérea e da redação do Manual de Funcionamento do COSDEA, órgão criado com a

responsabilidade de execução da Defesa Aérea e gestão do SIDACTA.

Por conseguinte, o trabalho da MTAB-Bolívia tem proporcionado ao governo boliviano, por meio dos profissionais envolvidos no processo de implantação do SIDACTA, conhecimentos e ferramentas para enfrentar obstáculos estruturais e logísticos que existem para a instalação do sistema, incluindo falta de recursos financeiros para treinamento de controladores e técnicos, complexidade de operação do sistema e efetiva coordenação entre os órgãos civis e militares envolvidos.

A MTAB-Bolívia e o combate ao crime organizado transnacional

A Bolívia e o Brasil compartilham cerca de 3,4 mil quilômetros de fronteira, entre os estados do Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e os departamentos (equivalentes a estados) bolivianos de Beni, Pando e Santa Cruz. A região de fronteira entre estes dois países é, por suas características naturais, de grande permeabilidade, e impor controle efetivo da superfície é bastante difícil e custoso.

Na questão específica do tráfico internacional de cocaína, Brasil e Bolívia estão especialmente interligados – a Bolívia no papel de produtora da droga e o Brasil como país de destino, seja para consumo interno, seja como entreposto para exportação a terceiros países. Nas últimas décadas, os esforços de autoridades para conter o trânsito de ilícitos na região fronteiriça tem forçado o crime organizado a recorrer ao espaço aéreo como rota alternativa.

A Polícia Federal, com base em estudo realizado em 2012, estima que, de acordo com o perfil químico da cocaína apreendida no Brasil naquele ano, 54,3% da cocaína teve origem na Bolívia, 38% no Peru e 7,5% na Colômbia (MELLO, 2012). Dados mais recentes de inteligência da Polícia Federal apontariam para o aumento da participação da cocaína boliviana no mercado brasileiro, que poderia chegar a 90%.

De acordo com o relatório *Monitoramento de cultivo de coca na Bolívia*, referente ao ano de 2019, preparado pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC, 2020), a Bolívia é o terceiro maior produtor de coca e de cocaína do mundo. Em 2019, a área cultivada de coca aumentou 10% em relação a 2018 – passou de 23,3 mil para 25,5 mil hectares (ha), dos quais

64% estão na região dos Yungas de La Paz, no altiplano, e 34% no Trópico de Cochabamba, área central do país. A superfície total cultivada excede o limite legal de área plantada estabelecido pela legislação boliviana, de 22 mil hectares.

O UNODC estima que a receita com a produção da folha de coca no país corresponde a 11% do produto interno agrícola, e a cerca de 3% do produto interno bruto (PIB) nacional. De acordo com dados oficiais providos pelo governo, há cerca de 70 mil produtores autorizados a cultivar coca. Além da importância econômica, a produção de folha de coca na Bolívia tem relevante papel na política interna, especialmente porque os produtores estão organizados em sindicatos que alcançaram, ao longo das últimas duas décadas, grande poder de influência na política local e nacional. Tal configuração política, econômica e social faz com que não exista perspectiva de redução do limite legal da superfície plantada ou política oficial de reversão da legalidade do cultivo da coca nos curto e médio prazos.

Além da perspectiva da manutenção da área de coca plantada na Bolívia existe uma tendência de maior produtividade, tanto de coca quanto de cocaína. Os números oficiais não são precisos, uma vez que estão por serem completados estudos atualizados sobre produtividade da coca (coca por hectare) e de conversão coca-cocaína, o que poderia oferecer estimativa mais próxima da realidade atual. Com os números disponíveis hoje, com base em estudo-referência de 2010, a produção potencial de coca legal na Bolívia seria de cerca de 46 mil toneladas métricas (t), das quais, em 2019, apenas 23,8 mil foram comercializadas nos dois mercados legais au-

torizados. Importante notar que a estimativa do UNODC contrasta com aquela divulgada pelo White House Office of National Drug Control Policy (ONDCP), do governo norte-americano, de acordo com o qual a superfície total cultivada de coca na Bolívia seria de cerca de 42 mil ha, e a produção potencial de cocaína pura seria de 312t (WHITE HOUSE, 2020).

De acordo com dados de inteligência tanto da Polícia Federal quanto do UNODC, divulgadas com frequência por essas instituições em eventos públicos, a cocaína produzida na Bolívia ingressa no território brasileiro diretamente ou por meio do território paraguaio. Em sua maior parte, a droga é transportada por via aérea, em aeronaves de pequeno porte que partem de propriedades rurais próximas à fronteira, especialmente no departamento boliviano de Beni, vizinho ao estado brasileiro de Rondônia. Cada aeronave teria capacidade de transportar até meia tonelada da droga.

As informações de inteligência coincidem com informações recentes divulgadas pela imprensa boliviana. De acordo com matéria publicada pelo jornal boliviano *Página Siete*, em 2019, com base em relatório da Polícia Boliviana, saíam, apenas do departamento de Beni, diariamente, trinta voos de aeronaves de pequeno porte com destino ao Paraguai e ao Brasil, carregados de cocaína. As aeronaves partiriam de pistas clandestinas próximas à capital do departamento, na cidade de Trinidad. A publicação estima que a Bolívia exporta 15 toneladas de cocaína por dia (ROMERO, 2019) apenas por esta rota. Depois de entrar no território brasileiro por via aérea, a cocaína é transportada por meio de rotas vicinais rodoviárias, a chamada “rota caipira” de drogas e armas, que compreende Paraguai, Bolívia e os estados brasileiros do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Espírito Santo.

Os números de apreensões de drogas reportados pelos governos da Bolívia e do Brasil apontam para uma enorme discrepância entre o potencial de produção de cocaína na Bolívia, as apreensões realizadas pelo governo boliviano e as apreensões realizadas pelas autoridades brasileiras. Em 2019, o governo da Bolívia reportou oficialmente a apreensão de seis toneladas de cloridrato de cocaína e de nove toneladas de pasta base. Neste mesmo ano, a apreensão total de cocaína apenas nos portos brasileiros foi de 66 toneladas, e a apreensão total de cocaína (pasta base, cloridrato e crack) pela Polícia Federal, de 100,4 toneladas.

Ainda que imprecisos, os números acima demonstram que uma enorme quantidade de cocaína está deixando a Bolívia diariamente por via aérea, alimentando as redes de organizações criminosas internacionais e agravando a situação de insegurança pública no Brasil. A ampliação da capacidade de controle do tráfego aéreo na Bolívia e a criação de um sistema de controle com radares poderia afetar de maneira positiva o combate ao tráfico de substâncias controladas e diminuir a quantidade de drogas que chegam ao território brasileiro.

Conceitualmente, para que se alcance o controle efetivo do espaço aéreo, deve-se estar em condições de fazê-lo. Conforme Douhet, “dominar o ar significa estar em condições de impedir o voo do inimigo ao mesmo tempo em que se garanta esta faculdade para si próprio. [...] Esse domínio do ar só poderia ser obtido por adequado poderio aéreo” (DOUHET, 1988, p. 48 e 53).

No caso brasileiro, diante das ameaças impostas pela criminalidade organizada transnacional e da necessidade de incrementar sua capacidade de controle do espaço aéreo, o governo tem investido, ao longo dos anos, em equipamentos de detecção de tráfegos ilícitos e na doutrina do uso de aeronaves no espaço aéreo, ferramentas pelas quais pode-se obter o verdadeiro “domínio do ar” citado por Douhet. A alteração no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), em 1998, criou a chamada Lei do Abate (Lei nº 9.614/1998), que autoriza a Força Aérea a utilizar-se de aeronaves para impedir o voo de aeronave que, após disparos de tiros de aviso, não obedecerem à ordem de pouso.

A norma foi regulamentada pelo Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004, que, por meio dos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 303 do CBA, definiu o protocolo a ser seguido até a aplicação eventual do uso da força, com disparos de armamento sobre uma aeronave que venha a ser considerada como hostil ou suspeita de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, levando em conta que estas podem apresentar ameaça à segurança pública.

Em 2009, a Lei do Abate permitiu, pela primeira vez, que a FAB forçasse o pouso de um monomotor que transportava 176 quilos de cocaína em Rondônia, na fronteira do Brasil com a Bolívia (REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2014). Desde então, a Força Aérea, normalmente em coordenação com a Polícia Federal e outros órgãos da segurança pública, tem atuado constantemente no monitoramento de tráfegos ilícitos e no eventual impedimento de voo de aeronaves

suspeitas de envolvimento em atividades ilícitas. Nos anos de 2017 e 2018 foram realizadas 1.281 interceptações de aeronaves desconhecidas no espaço aéreo brasileiro, das quais 829 apenas em 2017 (LEMOS, 2018).

As operações de controle do espaço aéreo requerem atuação das Forças Aéreas com efetivos e equipamentos adequados, como o emprego de aeronaves com *performance* adequadas ao tipo de tráfego a ser interceptado e identificado, controladores de voo capazes de conduzir a aeronave interceptadora até este tráfego, o emprego de radares capazes de detectar o tráfego ilícito e sistema de telecomunicações eficiente. Ainda que o Brasil possua todos os recursos necessários para o bom desempenho dessas atividades, caso o país fronteiro não as tenha, parte dos esforços empregados serão desperdiçados, uma vez que o crime organizado dispõe de meios para identificar os pontos fracos dos sistemas de vigilância e controle, de maneira a buscar o espaço aéreo mais vulnerável.

Mesmo antes das alterações na Lei supramencionada e sua regulamentação, a FAB envidava esforços no sentido de integrar ações contra este tipo de ilícito fronteiro para melhorar a vigilância dessas regiões. Assim, foram promovidas operações bilaterais com quase todos os países com os quais o Brasil compartilha fronteiras,

estipulando-se critérios para a identificação de aeronaves, doutrina de atuação das forças aéreas envolvidas e padronização de procedimentos para a transferência dos tráfegos aéreos de interesse entre as autoridades aeronáuticas.

Tais operações foram realizadas em diversas edições e com diversos países, entre as quais se destacam as missões realizadas com a Força Aérea Venezuelana (VENBRA), com a Força Aérea Colombiana (COLBRA), com a Força Aérea Peruana (PERBRA), com a Força Aérea Uruguia (URUBRA), com a Força Aérea Paraguia (PARBRA), com a Força Aérea Argentina (PRATA) e com a Força Aérea Boliviana (BOLBRA). No desenrolar da atividade de interceptação das aeronaves, são utilizados meios aéreos (aeronaves de interceptação e aeronaves que simulam tráfegos aéreos ilícitos) e terrestres (radares), além de pessoal especializado no solo e no ar, como pilotos e controladores de interceptação, atuando com foco na segurança, operacionalidade e resultados.

A realização desse tipo de operação, ao contribuir para a identificação de assimetrias técnicas e operacionais entre países, permite minimizar os impactos das debilidades e maximizar os pontos fortes, a fim de alcançar o melhor controle do espaço aéreo das regiões fronteiriças e consequentemente diminuir a incidência de crimes.

A MTAB e a atuação brasileira junto à Organização de Aviação Civil Internacional

Há dois tipos de controle do espaço aéreo: o controle convencional e o controle radar. No primeiro, os controladores de voo recebem das aeronaves, além do plano de voo (onde constam sua rota e horários de cumprimento), informações sobre sua posição, com base em auxílios à navegação instalados no território deste país. No segundo, além dos meios disponíveis no controle convencional, os controladores podem observar por meio de um sistema de controle telado a posição das aeronaves em três dimensões e em tempo real. O controle por radar permite alcançar nível de certeza bastante alto quanto à posição das aeronaves em voo e, consequentemente, a separação entre estas aeronaves.

Com isso, um espaço aéreo que conta com o emprego de radares passa a ser um espaço aéreo mais eficiente, pois na mesma porção de espaço, é possível controlar maior número de aeronaves,

com alto nível de segurança. Os espaços aéreos de países adjacentes são diretamente envolvidos neste complexo sistema, pois, todas as condições de separação entre os tráfegos, bem como o controle do fluxo desses tráfegos nas regiões sob responsabilidade de cada país, podem ser padronizados e podem proporcionar a ambos os centros de controle maior eficiência na gestão do tráfego no seu espaço aéreo.

A Bolívia é o único país da região sul-americana/Atlântico Meridional (SAM) – uma das nove regiões do globo definidas pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) – que não possui um sistema de vigilância e controle do espaço aéreo por radar. Por sua localização geográfica central na América do Sul – a Bolívia faz fronteira com cinco países – a implementação de um sistema de controle aéreo como se pretende

com o SIDACTA terá impactos positivos, diretos ou indiretos, em toda a região SAM.

Além de maior segurança do espaço aéreo, espera-se que a implementação do SIDACTA poderá diminuir os custos de operação das empresas aéreas na Bolívia, uma vez que o valor do seguro cobrado para voar em espaço convencional é superior àquele do espaço radarizado. No caso específico da Bolívia, companhias aéreas evitam entrar no espaço aéreo boliviano por esse motivo, o que, ao mesmo tempo, priva a autoridade civil aérea de recolher taxas de sobrevoo (MEDRANO, 2018).

A OACI está no centro da normatização da aviação civil mundial. A Organização tem sua gênese em 1944, na Conferência Internacional de Aviação Civil de Chicago, convocada para a elaboração da Convenção de Chicago, motivada pela necessidade observada pelos 52 países presentes de desenvolver normas, princípios e padrões comuns para regular o rápido crescimento da aviação civil. Formada, atualmente, por 191 Estados contratantes, a OACI tem estrutura organizacional composta por Secretariado, Assembleia (seu órgão soberano), que elege 36 Estados para compor o Conselho (seu órgão executivo) e uma Comissão de Navegação Aérea (ANC).

O Brasil participa ativamente nas discussões e elaboração das normativas e recomendações técnicas emitidas pela OACI. Membro fundador da Organização, tem sido eleito sucessivamente como integrante do Grupo I do Conselho e dispõe de uma Delegação Permanente junto a este Conselho, subordinada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e assessorada tecnicamente pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pelo Comando da Aeronáutica.

O Conselho da OACI é a instância responsável por elaborar padrões e práticas recomendadas (*Standard and Recommended Practices – SARP*), adotá-las e incorporá-las aos Anexos da Convenção de Chicago (19 anexos), convocar a Assembleia, indicar o secretário-geral e administrar o orçamento da Organização. Na prática, o Conselho atua por meio de comitês, dos quais se destacam o Comitê de Transporte Aéreo, responsável pelo desenvolvimento economicamente viável da aviação civil internacional; o Comitê de Finanças; o Comitê sobre Interferência Ilícita e o Comitê de Cooperação Técnica.

Vale salientar que os padrões e práticas definidas pelo Conselho da OACI não têm caráter obrigatório, mas os países que não aderem às recomendações devem emitir as chamadas “diferenças”, que são as restrições das normas internacionais e práticas recomendadas que serão adotadas, com suas respectivas justificativas.

Como exemplo da contribuição e do ativismo brasileiro para a navegação aérea civil internacional, pode ser mencionado o Acordo de Cooperação com a European Organization for the Safety of Air Navigation (EUROCONTROL) para evolução das capacidades e intercâmbio de tecnologias e conhecimento (EUROCONTROL, 2018). No contexto da região SAM, o Brasil vem interagindo com diversos países-membros a fim de integrar os sistemas de detecção nas regiões de fronteira, bem como os seus sistemas acessórios que, em conjunto com outros fatores, influenciam na gestão do fluxo das aeronaves no espaço aéreo. As Missões Técnicas Aeronáuticas no Paraguai e na Bolívia contribuem, nesse sentido, para maior integração dos sistemas de controle aéreo na região.

Base Industrial de Defesa e o SIDACTA

Os radares adquiridos pela Bolívia em 2016, investimento estimado em US\$ 250 milhões, foram produzidos e instalados pela empresa francesa Grupo Thales, por meio de sua subsidiária no Brasil, a empresa Omnisys, que integra rede internacional de centros de excelência para a produção de radares de vigilância e controle do espaço aéreo, dentre diversos outros produtos tecnológicos de defesa. Com sede na cidade de São Paulo, a empresa atua ainda na produção e fornecimento de equipamentos, no suporte logístico, no provimento de serviços de manu-

tenção, suporte técnico e treinamento para os seus clientes.

O fato de a maioria do equipamento radar do sistema adquirido ter sido produzido e montado no Brasil fomenta, por si só, a indústria nacional e contribui para o desenvolvimento do país e, em particular, para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa. Não obstante, a implementação plena do SIDACTA boliviano requererá o emprego de uma base tecnológica de processamento de dados de alto nível e com eficiência comprovada, tecnologia produzida e

exportada pelo Brasil e já em uso pelo Sistema de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo do Brasil (SISDACTA), cuja excelência é reconhecida em todo o mundo.

O sistema brasileiro utiliza o Sistema Avançado de Gerenciamento de Informações de Tráfego Aéreo e Relatório de Interesse Operacional (SAGITARIO), produzido no Brasil pela empresa Atech Negócios em Tecnologia S/A, do Grupo Embraer, que vem se mostrando ferramenta eficaz, empregada nos Centros de Controle de Área (Air Control Center – ACC) e nos Controles de Aproximação (Approach Control – APP). O sistema SAGITARIO proporciona ordenada e rápida circulação aérea, com maior segurança na execução da tarefa de controle do tráfego aéreo.

Em complemento ao SAGITARIO, o Sistema Integrado de Gestão dos Movimentos Aéreos (SIGMA), também produzido no Brasil pela empresa Atech, permite uma série de facilidades aos seus usuários tanto no preenchimento dos planos de voo, quanto no gerenciamento dos mesmos pelas autoridades responsáveis, nesse caso, o Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA).

Convém mencionar, ademais, o sistema de Controle Total da Informação de Tráfego Aéreo (Total Air Traffic Information Control – TATIC), elaborado no Brasil pela empresa Saipher, implementado nas torres de controle. Dentre diversas funcionalidades o TATIC permite a geração de diversos relatórios customizados, a melhoria na segurança com a implantação de biometria para identificação e acesso do controlador de voo e a inclusão de um novo meio de comunicação por chat (conversa instantânea), melhorando a comunicação entre os controladores e supervisores nas coordenações de pouso e decolagem.

Vale salientar que, desde a implantação deste sistema no Brasil, na década de 70, a Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (CISCEA) segue trabalhando no desenvolvimento, na concepção, na integração e na atualização constante das tecnologias empregadas.

Tal estrutura credencia o Brasil como referência na capacidade de implantação, gestão e atualização de sistemas de controle aéreo, o que, de maneira indireta, contribui para possível incremento dos negócios da Base Industrial de Defesa.

Conclusão

Como visto, a atuação da MTAB-Bolívia pode ser considerada exitosa no contexto das ações de cooperação internacional do Brasil, uma vez que o intercâmbio de conhecimento e de experiências permite, tanto ao Brasil quanto à Bolívia, aprimorar seus sistemas de defesa aérea e de controle do tráfego aéreo. Este aprimoramento estende-se desde a formação do recurso humano que opera, mantém e administra o sistema, passando pelas técnicas utilizadas na operação, até a condução de todos os processos que validam o funcionamento de sistemas de alta complexidade.

Além disso, análise mais detida da atuação da MTAB-Bolívia demonstra que a Missão tem potencial para contribuir para a consecução dos interesses do Estado brasileiro de maneira mais abrangente, com repercussões positivas no com-

bate à criminalidade organizada transnacional, na atuação do Brasil junto à OACI e, indiretamente, no fomento à Base Industrial de Defesa.

Do ponto de vista da atuação no Brasil no campo da diplomacia da defesa, a MTAB-Bolívia é um exemplo clássico deste tipo de atividade, uma vez que permite a utilização do aparato de defesa nacional para fortalecer a imagem do Brasil e difundir sua perspectiva estratégica por meio da cooperação e fomento da confiança mútua.

Por fim, a experiência proporcionada pela MTAB-Bolívia aponta para as vantagens obtidas com a articulação entre a política de defesa e a política externa, de maneira a permitir a inserção estratégica global do Brasil utilizando o poder militar como instrumento de respaldo da política externa brasileira.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. *Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)*, 6 abr. 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/organismos-internacionais/organizacao-da-aviacao-civil-internacional-oaci>. Acesso em: 6 dez. 2020.

gov.br/A_Anac/internacional/organismos-internacionais/organizacao-da-aviacao-civil-internacional-oaci>. Acesso em: 6 dez. 2020.

- AIRPORT – Collaborative Decision Making (A-CDM): IATA Recommendations. *International Air Transportation Association*, 2018. Disponível em: <<https://www.iata.org/contentassets/5c1a116a-6120415f87f3dadfa38859d2/iata-acdm-recommendations-v1.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Portaria nº 370/GC3*, de 11 de março de 2019. Aprova o Regulamento da Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (ROCA 21-112). Boletim do Comando da Aeronáutica, Rio de Janeiro, n. 41, f. 2913, 14 mar. 2019a.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Portaria DECEA nº 191/DGCEA*, de 31 de julho de 2019. Aprova a edição do Regimento Interno da Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (RICA 21-305). Boletim do Comando da Aeronáutica, Rio de Janeiro, n. 141, f. 10637, 12 ago. 2019b.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Plano Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. *Casa Civil*, 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21713.htm>. Acesso em: 5 dez. 2020.
- CARVALHO, Vinícius Mariano de. Diplomacia de Defesa e seu potencial para o Brasil. *Revista da Escola Guerra Naval*, v. 22, n. 3, p. 503-516, set./dez. 2016.
- DECRETO regulamenta abate de aeronaves suspeitas sobre áreas povoadas. *Revista Consultor Jurídico*, 2 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-ago-02/decreto-regulamenta-abate-aeronaves-suspeitas-areas-povoadas#:~:text=Em%201998%2C%20a%20Lei%209.614,que%20aeronaves%20podem%20ser%20abatidas.&text=Com%20o%20aeron%C3%A1utica%20tem,suspeitas%20de%20tr%C3%A1fico%20de%20entorpecentes>>. Acesso em: 5 jan. 2020.
- DEPARTAMENTO DE CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO. A-CDM, 2020. Disponível em: <<https://acdm.com.br/>>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- DOUHET, G. *O domínio do ar*. Traduzido por Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica. Rio de Janeiro: INCAER, 1988.
- EUROCONTROL and DECEA successfully exchange flight data for the first time. *EUROCONTROL*, 18 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.eurocontrol.int/news/eurocontrol-and-decea-successfully-exchange-flight-data-first-time>>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *História*, 2020. Disponível em: <<https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/33431/HIST%C3%93RIA%20-%20For%C3%A7a%20A%C3%A9rea%20Brasileira%20celebra%2078%20anos%20de%20cria%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- FORÇA AÉREA BRASILEIRA (Rede interna). *Comando-Geral de Apoio*. Missão Técnica Aeronáutica Brasileira. Disponível em: <http://www.mtab.intraer/index.php?option=com_content&view=article&id=176&Itemid=221>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *Departamento de Controle do Espaço Aéreo*, 2020. Disponível em: <<https://www.decea.mil.br>>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- LEMOS, Vinícius. Perseguição, disparos, pouso forçado: como são feitas interceptações de aviões suspeitos no céu do Brasil. *BBC Brasil*, 30 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43930386>>. Acesso em: 5 jan. 2020.
- MACHADO, Lia Osorio. Limites, fronteiras e redes. In: STROHAECKER, T. M et al. (Org.). *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998, p. 41-49.
- MEDRANO, July Rojas. Aviones que sobrevuelen el espacio aéreo boliviano pagarán un tributo. *Los Tiempos*, 19 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181119/aviones-que-sobrevuelen-espacio-aereo-boliviano-pagaran-tributo>>. Acesso em: 5 jan. 2020.
- MELLO, Fernando. Mais da metade da cocaína que entra no Brasil tem DNA boliviano. *Folha de S.Paulo*, 1 jul. 2012. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/07/1113411-mais>>.

-da-metade-da-cocaina-que-entra-no-brasil-tem-dna-boliviano.shtml>. Acesso em: 3 jan. 2020.

UNODC. *Monitoreo de Cultivos de Coca 2019*, 2020. Disponível em: <<https://www.unodc.org/bolivia/es/index.html>>. Acesso em: 1 jan. 2020.

ROMERO, Daniela. Cada día salen de Beni 30 avionetas cargadas con hasta 500 kg de cocaína. *Página Siete*, La Paz, 9 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.paginasiete.bo/seguridad/2019/6/9/cada-dia-salen-de-beni-30-avionetas-cargadas-con-hasta-500-kg-de-cocaina-220545.html>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

SILVA, Ruy de Almeida. A diplomacia de Defesa na Política Internacional. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 179-202, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/171/133>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

WHITE HOUSE. *ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Cocaine Production in Bolivia*, 2020. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/ondcp-releases-data-coca-cultivation-cocaine-production-bolivia/>>. Acesso em: 1 jan. 2020.

A GEOPOLÍTICA DOS MINERAIS ESTRATÉGICOS E SEUS IMPACTOS NOS SETORES DE DEFESA, ENERGIA E TECNOLOGIA

Igor Goulart Teixeira¹

Resumo

O acesso a insumos minerais define a capacidade de as nações fomentarem indústrias sensíveis, como as de alta tecnologia, defesa e energias renováveis. Essenciais a esses setores e concentrados em poucos territórios, entre os quais o Brasil, certos minerais – como as terras-raras, o nióbio e o cobalto – são qualificados como estratégicos ou críticos. Para assegurar acesso aos minerais e abastecer a cadeia de produção a jusante, China, EUA e União Europeia empreendem estratégias diversificadas. No plano doméstico, buscam identificar as *commodities* cuja interrupção de oferta ameace a segurança nacional ou a economia; fomentar a produção desses minerais e de suas cadeias de valor e investir em pesquisa e desenvolvimento. No plano internacional, visam a consolidar parcerias com países detentores de reservas ou que sejam produtores de minerais selecionados. A premência da estratégia de recursos é sublinhada pela expansão paulatina do rol de setores tecnológicos intensivos em minerais críticos e pelos contingenciamentos e desafios de múltiplas categorias com que se defronta a oferta

Palavras-chave: mineração, indústria, defesa, energia, tecnologia, geopolítica.

¹ Diplomata de carreira desde 2016, atualmente está lotado na Divisão de Recursos Minerais e Infraestrutura (DRI), onde acompanha os temas de mineração e de geologia. Na iniciativa privada, trabalhou na mineradora Vale por cinco anos.

A geopolítica mineral no século XX: guerra e paz

Em 1904, o geógrafo e geopolítico britânico Sir Halford Mackinder apresentou à Royal Geographical Society artigo intitulado *o Pivô Geográfico da História*, em que sublinhou a proeminência do poder terrestre, em oposição ao marítimo, detido pelo Reino Unido (MACKINDER, 1904). O texto foi a base da *Teoria do Heartland*, que esgrimiou o argumento de que o controle de território situado na Eurásia permitiria o domínio do mundo. Justificava tal correlação a existência, no Heartland, de jazidas de “metais incalculavelmente grandiosas”. Tendo sido a teoria formulada na quadra histórica da Segunda Revolução Industrial, é razoável inferir que se tratava de reservas de ferro, carvão, níquel e zinco, aplicados na construção de ferrovias, navios e torres elétricas, bem como em siderúrgicas e metalúrgicas.

Na Europa continental, a *rationale* geopolítica era similar. A captura de territórios ricos em recursos era entendida como o caminho para o progresso e para a segurança nacional. É ilustrativa, nesse sentido, a ocupação do Vale do Ruhr (centro produtor de aço, ferro, carvão e mica) por forças militares franco-belgas entre 1923 e 1925, sob a justificativa de que a Alemanha seria incapaz de honrar as indenizações decorrentes

do Tratado de Versalhes. A represália germânica seguiu roteiro semelhante. Em 1940, o Terceiro Reich anexou a região da Alsácia-Lorena, longamente disputada com a França e onde havia depósitos de ferro, carvão, bauxita e sais minerais. Superados os horrores da Segunda Guerra Mundial, assentou-se o entendimento de que a disputa por recursos minerais era um catalisador dos conflitos militares.

A diplomacia ofereceu a solução. Por meio da Declaração Schuman (1950), proferida pelo homônimo ministro dos Negócios Estrangeiros da França, o país propôs “subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço a uma alta autoridade, em uma organização aberta à participação dos outros países da Europa” (UNIÃO EUROPEIA, 2020). O objetivo era evitar o controle da produção por um dos dois países, o que encorajaria ações ofensivas contra o outro e ameaçaria a estabilidade continental. Ciente da relevância do tema, o chanceler alemão Konrad Adenauer aprovou a declaração. Na mesma direção, movimentaram-se Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Tendo a cooperação mineral como pilar, sobreveio a assinatura do Tratado de Paris (1951) e a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), gênese da União Europeia.

Minerais estratégicos no século XXI: segurança versus eficiência

Embora visando a atender necessidade semelhante – garantir segurança e estabilidade, nas acepções econômica, tecnológica e militar –, as ações empreendidas pelos países na geopolítica atual da mineração divergem do controle ostensivo de territórios, enunciado na Teoria do Heartland. As estratégias opõem-se, ainda, à complementaridade, à desverticalização e à desconcentração da produção, alicerces das cadeias globais de valor (CGVs). Ápice da globalização econômica, as CGVs são definidas como “a produção de determinado bem [...] de forma fragmentada, sob a responsabilidade de [...] empresas subcontratadas e fornecedores, dispersos em um conjunto de países” (CARNEIRO, 2015).

Contrariamente, ao analisar as estratégias de recursos minerais de EUA, União Europeia e China, nota-se ênfase nas seguintes medidas: i) identificação dos minerais produzidos domesticamente e demandados pelas indústrias

nacionais sensíveis (defesa, energia e tecnologia); ii) identificação das substâncias importadas que enfrentam riscos de desabastecimento; iii) parceria com países aliados capazes de provê-las; iv) fomento intensivo à pesquisa e desenvolvimento (sobretudo para reciclagem, novas rotas e substâncias substitutas); e v) internalização da cadeia produtiva. Com efeito, no *trade-off* entre eficiência e segurança, a última prevalece.

Estados Unidos

Em 1939, os termos “materiais críticos” foram introduzidos na política norte-americana por meio do *Strategic and Critical Materials Stock Piling Act*. Não se pretende, neste artigo, pormenorizar a evolução legislativa do setor, mas é digno de nota que a temática tenha suscitado interesse inicial durante o Período Entreguerras, marcado pela crise do capitalismo liberal e pela ascensão de regimes totalitários. No mesmo ano, o irrom-

pimento da Segunda Guerra Mundial sublinhou o vínculo entre mineração e defesa. Salvo melhor juízo, a estratégia contemporânea de recursos minerais dos EUA visa a: i) reduzir a dependência em relação a países estrangeiros, sobretudo a China; ii) por meio da diplomacia de recursos, aproximar-se de países aliados ou *like-minded* capazes de diversificar-lhe o suprimento; iii) revigorar a produção mineral doméstica; e iv) rearticular etapas da cadeia de valor que saíram dos EUA ou não se instalaram no país.

Em 2017, o ex-Presidente Donald Trump expediu a Ordem Executiva 13817 (WHITE HOUSE, 2017), que determinou a elaboração de “Estratégia Federal para Assegurar Provisão Segura e Confiável de Minerais Críticos”. A definição de criticidade deu-se de acordo com os seguintes parâmetros:

[Trata-se de] mineral não combustível essencial... aos EUA, cuja cadeia de suprimento seja vulnerável a interrupções e que desempenhe função essencial na produção de artefatos sem os quais haverá consequências significativas à economia ou à segurança norte-americanas (WHITE HOUSE, 2017, tradução nossa).

Entre as medidas para suprir confiavelmente as indústrias dos EUA, a OE 13817 destacou a identificação de novas fontes de minerais críticos; o impulsionamento de toda a cadeia mineral em território nacional (exploração, concentração, separação e reciclagem); o acesso a tecnologias geológicas, geofísicas e topográficas de ponta aos empreendedores e a agilidade na concessão de licenças pertinentes. O documento ressalta, ainda, que os EUA deverão buscar o acesso aos minerais críticos por meio da cooperação com “países aliados e parceiros”.

A Estratégia para Minerais Críticos (U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 2019) doravante, “a Estratégia”, em sua versão finalizada e publicada em 2019, informa que os EUA dependem de importações (50% ou mais do abastecimento provenientes do exterior) para obter 31 dos 35 minerais considerados críticos (USGS, 2018), sendo que não há produção doméstica em 14 dos casos. Mais significativamente, a China é o principal supridor de 14 das substâncias críticas (FEDERAL REGISTER, 2019).

Reforça o componente geopolítico da Estratégia o fato de a China não ter sido incluída como um dos países que cooperam com os EUA, diferentemente de Austrália, Canadá, Coreia do Sul e Japão, além da União Europeia. O documento, por outro lado, recorda que a China interrompeu

a oferta de terras-raras em 2010 e deslocou, para seu território, segmentos de alto valor agregado (*downstream*), outrora situados nos EUA. De acordo com a Estratégia, essa reorientação produtiva decorreu do longo período de declínio dos EUA em todas as etapas da cadeia de valor da mineração, que resultou em “falências e na dificuldade de competir com concorrentes estrangeiros”. As terras-raras, amplamente aplicadas em produtos de defesa e comentadas a seguir, foram singularizadas:

a indústria de terras raras [dos EUA] experimentou redução de capacidade (*downsizing*), falência e realocação em todas as fases da cadeia, incluindo mineração, separação, redução metálica, produção de ligas e produtos de alto valor agregado como ímãs permanentes de alta performance (U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 2019, tradução nossa).

A diplomacia buscou aprofundar relações com parceiros selecionados e, em 2019, o Departamento de Estado anunciou o lançamento da *Energy Resource Governance Initiative* (ERGI) (U.S. STATE DEPARTMENT, 2019). Complementar à Conferência Trilateral EUA-UE-Japão sobre materiais críticos, a ERGI busca engajar países ricos em recursos minerais na promoção de sólida governança para o setor e garantir suprimento estável de *commodities* essenciais à indústria de energias renováveis, de baterias e de armazenamento, como grafita (grafeno), níquel, cobalto, lítio e terras-raras. Atualmente, são membros da ERGI, além dos EUA, Botsuana, Peru, Austrália e Canadá.

Com os dois últimos, Washington firmou ainda acordos bilaterais de cooperação mineral. Ambos os países são mencionados, na Estratégia, como parâmetros de estudos geofísicos e geológicos que, quando disponibilizados ao setor privado, criam ambiente de negócios favorável ao investimento. Dados qualitativos e quantitativos são essenciais ao empreendedor, visto que a atividade mineral é de alto risco: a cada 1000 áreas pesquisadas, uma se torna mina. Ademais, Austrália e Canadá figuram como fornecedores aos EUA de minerais estratégicos, como céσιο (utilizado na produção de satélites e dispositivos médicos), manganês (empregado na produção de aço e de alumínio), potássio (fertilizante agrícola) e urânio (geração de energia nuclear).

União Europeia

Na União Europeia, o debate sobre minerais estratégicos e segurança foi iniciado com o re-

latório *Community's Supplies of Raw Materials* (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1975). Atualmente, a visão do bloco encontra-se plasmada em documento intitulado *Resiliência em matérias-primas essenciais: o caminho a seguir para mais segurança e sustentabilidade* (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). Ao definir a essencialidade de acordo com a importância econômica e com o risco de escassez, a União Europeia identificou trinta minerais. Registre-se que 24 destes também foram assinalados como críticos pelos EUA, o que salienta a concentração locacional das jazidas e o decorrente risco de desabastecimento que enfrentam indústrias sensíveis, como a de defesa e as relacionadas à 4ª Revolução Industrial. O documento da União Europeia exemplifica que, no caso das terras-raras, a China responde por 98% do abastecimento comunitário.

Ao recordar que países como EUA, China e Japão se movimentaram para garantir a provisão futura, diversificar as fontes de abastecimento por meio de parcerias com países ricos em recursos e desenvolver cadeias de valor internas, o estudo delinea o plano da União Europeia. Deverão compô-lo as seguintes ações: i) desenvolver cadeias de valor resilientes para os ecossistemas industriais comunitários; ii) reduzir a dependência de substâncias primárias por meio da economia circular, da mineração urbana, da reciclagem de e-waste e da inovação; iii) reforçar o suprimento e a transformação mineral dentro do bloco; e iv) diversificar a oferta por meio de comércio internacional aberto, regrado e sem distorções. No que se refere ao último ponto, são destacados como potenciais parceiros a Austrália e o Canadá, bem como “vários países em desenvolvimento na África e na América Latina [...], Noruega, Ucrânia [...] e [nações] dos Balcãs”.

O primeiro passo concreto da estratégia comunitária é a Aliança Europeia para Matérias-Primas (ERMA, na sigla em inglês). Entre várias outras, compõem a iniciativa a CBMM (brasileira, com atuação na Europa, líder mundial em nióbio); AMG Lithium GmbH e Nanomakers, referências em lítio e em nanotecnologia respectivamente; Hyundai; Renault; Siemens e Novelis, líder mundial na reciclagem de alumínio. Em um primeiro momento, a ERMA priorizará a cadeia de valor das terras-raras e dos ímãs permanentes. Derivados daquelas *commodities* minerais, os ímãs são vitais para a maioria dos ecossistemas industriais da União Europeia – inclusive defesa, energia renovável e setor aeroespacial – e registram 90% de sua produção na China (CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, 2020).

China

Salvo melhor entendimento, a estratégia de recursos minerais da China ancora-se em três pilares: i) exploração dos vastos recursos domésticos; ii) investimentos na produção mineral de terceiros países; e iii) subordinação ao eixo *downstream*. O último componente indicaria a preocupação securitária de não depender do exterior para o desenvolvimento de setores sensíveis e se desdobraria na integração vertical e na internalização de toda a cadeia de valor. Mais do que dispor de instrumento de dissuasão, o objetivo da estratégia é transformar a China em uma economia de alta renda, assentada no consumo doméstico de produtos de alto valor agregado.

Inovação e produção endógenas como política de longo prazo compõem o 14º Plano Quinquenal (2021-2025), delineado em novembro de 2020. Saiba-se, contudo, que estrutura o plano a “circulação dual”. De acordo com a revista *The Economist*, um entendimento preliminar desse conceito seria o de que a China se abriria ao mundo (circulação internacional), enquanto reforçaria seu mercado interno (circulação doméstica). Consequentemente, Pequim buscaria modelo de desenvolvimento voltado para dentro. Tem-se, porém, que essa hipótese limitaria o crescimento futuro do país, profundamente integrado à economia mundial e ainda dependente de suprimento externo de insumos tecnológicos. Além disso, embora não seja a economia chinesa dependente da “circulação internacional” como outrora, as exportações ainda respondem por 18% do PIB (THE ECONOMIST, 2020). Infe-re-se, pois, que o isolacionismo iria de encontro ao desenvolvimento e à estabilidade, sustentáculos da estratégia de longo prazo do país.

Alternativamente, a China deverá priorizar as conexões internacionais que contribuam à maximização de sua segurança e de seu desenvolvimento e à minimização de suas vulnerabilidades e reduzir as interações em áreas em que os efeitos são opostos. Em 2018, durante encontro com representantes da academia, o presidente Xi Jinping corroborou esse entendimento sobre a “circulação dual”. O líder afirmou que “iniciativas de inovação e de desenvolvimento devem ser mantidas com segurança em nossas próprias mãos” e que “tecnologias estratégicas são controláveis e desenvolvidas internamente” (XINHUANET, 2018).

Exemplifica a internalização da tecnologia o plano *Made in China 2025* (MIC 2025, também conhecido como *China Manufacturing 2025*), lançado em 2015 pelo Primeiro-Ministro Li Ke-qiang. Segundo o governo, “[o MIC 2025 visa a]

transformar o país em liderança industrial em 2049, ano que marcará o centenário da fundação da República Popular da China". A partir da ideia de *indigenous innovation*, os setores produtivos priorizados são: i) novas tecnologias da informação; ii) equipamentos de controle numérico; iii) indústria aeroespacial; iv) navios de alta tecnologia; v) equipamentos ferroviários de ponta; vi) *New Energy Vehicles* (híbridos, elétricos a bateria e elétricos a célula de combustível); vii) novos materiais; viii) dispositivos médicos; ix) maquinários agrícolas; e x) equipamentos elétricos (CHINA, 2015).

A escala sem precedentes do desenvolvimento chinês alavancará a procura por *commodities* diversas. De acordo com especialistas em China do CRU Group – consultoria britânica de inteligência comercial, referência em mineração, metais e fertilizantes –,

o impacto do crescimento das indústrias de robótica, tecnologias aeroespaciais e marítimas, ferrovias, maquinários e energia imporão efeitos disruptivos no lado da oferta. O impacto poderá ser sobre a oferta de *commodities*, das terras-raras usadas em produtos *hi-tech* ao silício [produzido a partir do mineral quartzo] presente em painéis solares, bem como sobre a cadeia de produtos de alto valor agregado, como o aço para turbinas eólicas (CRU GROUP, 2017, tradução nossa).

As metas de conteúdo nacional do MIC 2025 para setores tecnológicos são ambiciosas: 40%

em 2020 e 70% em 2025. Além disso, espera-se que a indústria nacional supra 80% da demanda chinesa por *New Energy Vehicles* (híbridos, elétricos a bateria e elétricos a célula de combustível) e 70% da procura por robôs industriais (INSTITUTE FOR SECURITY & DEVELOPMENT POLICY, 2018). Como esperado, a reação de outros atores internacionais ao MIC 2025 foi cautelosa. A Câmara de Comércio da União Europeia na China aduziu que o plano se afasta das reformas de corte liberal e busca induzir o comportamento das forças de mercado de forma *top-down* (EUROPEAN UNION CHAMBER OF COMMERCE IN CHINA, 2017). Similarmente, a Câmara de Comércio dos EUA afirmou que a “estratégia avança o poder estatal para alterar as dinâmicas competitivas dos mercados globais em setores centrais para a competitividade econômica” (UNITED STATES CHAMBER OF COMMERCE, 2017).

Dado que a economia chinesa do século XXI será marcada por elevada densidade tecnológica, o acesso desimpedido a matérias-primas é impositivo. Ao passo que os países ocidentais ora empreendem estratégias para assegurar o fornecimento de minerais críticos às suas indústrias, a China percorreu esse caminho algumas décadas antes. Sua dominância no setor de terras-raras – detalhada na seção a seguir e que poderá servir de precedente para outras áreas – resultou da combinação de décadas de políticas setoriais e de impulsos econômicos com ações anticoncorrenciais.

Política de Estado e demanda de mercado: as terras-raras

Terras-raras: definição, reservas e aplicação

De acordo com a União Internacional de Química Pura e Aplicada (IUPAC), as terras-raras são um grupo de 17 minerais, divididos em leves e pesados. A raridade não deriva da ausência dessas substâncias na superfície terrestre – com efeito, lutécio e túlio, as terras-raras mais escassas, são 200 vezes mais abundantes do que o ouro (GANGULI; COOK, 2018) –, mas da dificuldade de encontrá-las em concentrações que tornem a exploração economicamente viável. As etapas da complexa e onerosa cadeia de valor são: no *upstream*, exploração mineral, extração, processamento (concentração e separação) e refino em metais e ligas e, no *downstream*, produção industrial de ímãs permanentes, de motores e de

geradores e sua aplicação em turbinas eólicas, veículos elétricos, artefatos de defesa, etc.

Embora detenha 37% dos depósitos de terras-raras, a China responde por 63% da produção mundial dos elementos (USGS, 2020h). No balanço entre oferta e demanda, vislumbra-se risco de desabastecimento. No caso do neodímio e do praseodímio, necessários aos setores de defesa, energia e tecnologia, o CRU Group projeta que a demanda exceda a oferta entre 13% e 15% até 2025 (CRU GROUP, 2019). O comércio internacional é modesto se comparado ao de outras *commodities*. Em 2019, o valor global das importações de terras-raras foi de US\$ 1,15 bilhão, em contraste com um trilhão de dólares no caso do petróleo cru.

A agregação de valor, por outro lado, é exponencial. Cada iPhone, por exemplo, requer variadas terras-raras. O neodímio é utilizado para produzir pequenos e potentes ímãs que viabilizam a função viva-voz; o európio é necessário para gerar a cor vermelha, e o cério é utilizado no polimento industrial do aparelho. Em 2019, a Apple faturou o equivalente a US\$ 142 bilhões com a venda de iPhones. No setor de defesa, requer quatro toneladas de terras-raras cada submarino nuclear Virginia Class e 427 quilos das substâncias cada caça supersônico F-35. Finalmente, cada Toyota Prius, um dos veículos híbridos (movido a combustão interna e a eletricidade) mais comercializados nos EUA, demanda quinze quilos das substâncias (CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, 2020). No geral, estima-se que as terras-raras integrem a cadeia de produção de bens que totalizam US\$ 7 trilhões (GANGULI; COOK, 2018), equivalente a cerca de 8% do PIB mundial (US\$ 85 trilhões).

A consolidação do controle da China

Desde a descoberta, em 1886, das areias monazíticas em Cumuruxatiba, na Bahia, até 1915, o Brasil foi o maior produtor de terras-raras. Nas décadas seguintes, o país dividiu a liderança com a Índia. Durante os anos 1950, a África do Sul assumiu a dianteira após a descoberta de veios pegmatíticos ricos em monazita. Dos anos 1960 aos 1980, os EUA lideraram o mercado com o desenvolvimento da mina de Mountain Pass, na Califórnia (RAMALHO ROCIO *et al.*, 2012).

Mais significativamente, em 1927, iniciou-se o ambicioso projeto de longo prazo que assegurou à China a liderança do setor, a partir da exploração do distrito mineral de Bayan Obo, em Baotou, na Mongólia Interior. Trinta anos mais tarde, o país principiou a produção dos minérios de terras-raras. Na década de 1960, foram fundados os primeiros institutos de pesquisa do avançado ecossistema de inovação chinês, levando, na década seguinte, ao aumento da produção das *commodities*. Seguiram-se a fundação da Sociedade Chinesa de Terras-Raras (1979), a primeira do mundo e que reúne 100 mil especialistas, e o estabelecimento da zona industrial especial em Baotou para atrair investimentos estrangeiros e encurtar a distância do parque tecnológico nacional em comparação com o Ocidente (BARTEKOVÁ; KEMP, 2016).

Em 1990, o país declarou as terras-raras protegidas e estratégicas, restringindo a participação de grupos estrangeiros, exceto por

meio de *joint ventures* com empresas chinesas. Determinou-se, ainda, que qualquer projeto de mineração ou de refino requereria aprovação da Comissão de Planejamento e Desenvolvimento do Estado (SDPC, na sigla em inglês), garantindo o controle governamental da quantidade produzida (TSE, 2011). Complementarmente, Pequim passou a desestimular a exportação de *commodities* e a encorajar o beneficiamento doméstico, sobretudo de óxidos, de ligas metálicas e de ímãs permanentes. No campo científico-tecnológico, foram decisivos os programas 863/86 e o 973/97 – destinados a fomentar a inovação em setores de alta tecnologia, identificar e superar gargalos técnicos e promover sinergias entre institutos, universidades e indústrias (U.S.–CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2010).

A priorização pelo núcleo de poder da China assegurou a coesão nacional em prol da cadeia de valor. Em 1992, o Líder Deng Xiaoping disse que “se o Oriente Médio tem petróleo, a China tem terras-raras” e, em 1999, o presidente Jiang Zemin asseverou que “[o país deveria] aprimorar o desenvolvimento e as aplicações de terras-raras para transformar a vantagem dos recursos em superioridade econômica” (BARTEKOVÁ; KEMP, 2016, tradução nossa). A combinação de nacionalismo de recursos, impulso técnico-científico e planejamento estratégico fez com que, entre 1990 e 2000, a produção da China aumentasse 450% (de 16 mil para 73 mil toneladas), enquanto a do resto do mundo declinou 60% (de 44 mil para 16 mil toneladas) (TSE, 2011).

Tendo logrado verticalizar a cadeia produtiva, internalizando todas as etapas, da mineração à reciclagem, o país abriu caminho para o estabelecimento de uma *Chinese wall*, termo do mercado financeiro que caracteriza a imposição de barreiras. Medidas protecionistas e defensivas – como o fechamento à participação de estrangeiros, o controle da produção e da exportação e a fusão dos produtores em grandes conglomerados – sublinharam a vinculação da geopolítica de recursos da China à criação de vantagens competitivas para suas indústrias e à redução da vulnerabilidade do país em relação ao resto do mundo.

Em 2015, o fechamento da mina de Mountain Pass – a única em operação nos EUA – suscitou, no Ocidente, críticas de que a China não se comprometeria com o mesmo padrão de regulações trabalhistas e ambientais e buscava aumentar a oferta de terras-raras para reduzir as cotações e inviabilizar a produção de seus

concorrentes. Não obstante a disputa de narrativas, as indústrias 4.0 e de defesa e as transições energéticas transformaram os minérios e seus

derivados em insumos indispensáveis (como exemplifica a tabela abaixo), dando razão à previsão de Xiaoping.

Terras-raras	Aplicação
Cério (Ce)	Baterias elétricas e catalisadores para redução de emissões
Disprósio (Dy)	Ímãs permanentes e indústria de defesa
Érbio (Er)	Energia nuclear e fibra óptica
Európio (Eu)	Iluminação fluorescente (inclusive em eletrônicos)
Escândio (Sc)	Ligas metálicas leves e resistentes, inclusive para indústria aeroespacial
Gadolínio (Gd)	Energia nuclear e equipamentos de ressonância magnética e de raio-x
Hólmio (Ho)	Energia nuclear, ímãs permanentes e equipamentos de micro-ondas
Íterbio (Yb)	Radioterapia e aço inoxidável
Ítrio (Y)	Radioterapia, baterias elétricas e indústria de defesa
Lantânio (La)	Baterias elétricas, fibra óptica e refino de petróleo
Lutécio (Lu)	Determinação da idade de rochas e minerais e refino de petróleo
Neodímio (Nd)	Baterias elétricas, ímãs permanentes e indústria de defesa
Praseodímio (Pr)	Baterias elétricas e polimento industrial
Promécio (Pm)	Marca-passo
Samário (Sm)	Ímãs permanentes, radioterapia e indústria de defesa
Térbio (Tb)	Indústria de defesa e ímãs resistentes a altas temperaturas
Túlio (Tm)	Equipamentos de raio-x e lasers e indústria de defesa

Fonte: MRS Energy & Sustainability: A Review Journal, Cambridge University Press, 2018. Adaptado pelo autor.

A aplicação do poder de mercado pela China

Em 2010, em meio a disputas territoriais com o Japão sobre as ilhas Senkaku /Diaoyu, a China impôs cotas à exportação de terras-raras – quando controlava 95% da produção. Como ocorrera com o petróleo nos anos 1970, o choque adverso atingiu os mercados, e alguns dos minerais decuplicaram de preço, atingindo US\$ 200 mil por tonelada. Como empresas teriam de se instalar na China para acessar os minerais, perturbando o fluxo de comércio, os EUA – secundados por União Europeia e Japão – acionaram a Organização Mundial do Comércio (OMC). Após o entendimento da Organização internacional de que as medidas eram, de fato, incompatíveis com suas normas, Pequim eliminou as restrições em 2015 (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2015).

Em 2019, receio semelhante ressurgiu. No contexto da disputa comercial entre EUA e China,

o Departamento de Comércio incluiu a Huawei (uma das maiores produtoras de smartphones do mundo) na denominada lista negra, restringindo suas transações com empresas americanas. Como reação, na China, especulou-se que visita do Presidente Xi Jinping à empresa refinadora de terras-raras indicaria, novamente, que as substâncias seriam utilizadas como instrumento geopolítico. Ainda em 2019, os rumores intensificaram-se após a publicação de editorial pelo grupo de mídia oficialista *China Daily*. No texto, foi citada autoridade não identificada da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC) que asseverou que “se alguma nação quiser tirar proveito da exportação de produtos que usam terras-raras produzidas da China para conter o desenvolvimento chinês, o povo não ficará feliz” (CHINA DAILY, 2019, tradução nossa). Compete ao NDRC funções de Estado,

como formular e implementar estratégias de desenvolvimento econômico e social e planos de desenvolvimento de médio e longo prazos. Embora medidas anticoncorrenciais não tenham sido aplicadas na ocasião, o expressivo poder de mercado detido pela China não permitiu que o risco do nacionalismo de recursos se dissipasse totalmente, o que refletiu em Washington.

A reação dos EUA

De acordo com o Serviço Geológico dos EUA, toda a demanda norte-americana por terras-raras é abastecida por importações, das quais 80% provêm da China. Em uma frente para mitigar essa dependência, Washington recorreu ao Título III, do *Defense Production Act* (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2019). A norma permite que o “presidente assegure, por meio de incentivos econômicos direcionados, a tempestiva disponibilidade de recursos industriais essenciais para suprir a defesa nacional e a segurança doméstica” (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2020, tradução nossa). A determinação foi ao encontro de preocupações dos círculos de defesa norte-americanos, que consideram os riscos de nova *Chinese wall* desde o embargo às exportações de terras-raras ocorrido em 2010.

O exército dos EUA concedeu financiamento ao processamento mineral por duas companhias no país. Tratou-se da primeira participação do Pentágono na produção comercial de terras-raras desde o Projeto Manhattan, que demandou os minerais e resultou no desenvolvimento das primeiras bombas atômicas norte-americanas durante a Segunda Guerra Mundial (SCHEYDER, 2019). O presente impulso militar ao setor, contudo, suscitou controvérsia, pois a MP Materials – detentora da mina de Mountain Pass e uma das contempladas pelo fomento – tem, como sócio minoritário, grupo empresarial chinês (SCHEYDER, 2020).

Questões de natureza societária não foram os únicos obstáculos identificados. O setor privado, inclusive as empresas que receberam financiamento público, priorizaram projetos de lavra de terras-raras em locais como Alasca e Texas, além da reativação da mina de Mountain Pass. A ênfase no *upstream*, contudo, não supre a

carência dos EUA, que, mais do que *commodities* minerais, necessitam de metais refinados e ímãs permanentes.

Segundo James Kennedy, fundador da ThREE Consulting e da ThREEM3, consultorias especializadas em terras-raras, os subsídios e os incentivos fiscais seriam soluções de mercado para um problema não mercadológico. O lastro do argumento, secundado por outros especialistas, é que o controle chinês da cadeia de terras-raras é uma política de Estado, o que tornaria ineficazes estímulos econômicos de mercado. A consequência seria que atos unilaterais de Pequim poderiam tornar antieconômicas decisões privadas de investimento nos EUA. Nessa linha de raciocínio, a solução seria estatal, como por meio da criação de agência governamental incumbida de alavancar a cadeia de valor e tomar os elevados riscos inerentes ao setor, em nome da segurança nacional (JOHNSON; GRAMER, 2020).

Em setembro de 2020, a Casa Branca aproximou-se desse entendimento. O ex-presidente Donald Trump exarou a Ordem Executiva 13953, em que reconheceu a “ameaça às cadeias de suprimento dos EUA decorrentes da dependência da oferta de minerais críticos por adversários estrangeiros”. O documento informa que a dependência em relação à China é preocupante e recorda que esse país supre 80% da demanda dos EUA por terras-raras. Afirma, ainda, que Pequim teria empreendido práticas econômicas agressivas e desleais para inviabilizar a produção em outros países. Consolidado o controle, a China teria coagido indústrias tecnológicas que dependem das *commodities* e de seus derivados a se instalarem em seu território. Para mitigar o risco de desabastecimento, a OE 13953 determinou o engajamento de agências governamentais no estabelecimento de cadeia produtiva doméstica, resiliente e confiável e a recomendação de ações – pela Secretaria do Interior, em consulta com as homólogas do Tesouro, da Defesa e do Comércio –, que poderão incluir a “imposição de tarifas ou cotas, além de outras restrições de importação contra a China ou outro adversário estrangeiro cuja prática econômica ameace a saúde, o crescimento e a resiliência dos Estados Unidos” (WHITE HOUSE, 2020).

Tendências futuras da geopolítica da mineração

Nexo mineração-energia renovável

As metas de limitar o aquecimento global a 2°C até 2100 (2°C *Scenario*, 2DS) e de atingir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 7 (Energia Acessível e Limpa para Todos) demandarão descarbonização das economias e transição energética para matrizes mais limpas. Em 2018, o *Roadmap to 2050* da Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA) projetou que medidas de adaptação e metas de transição ambiciosas – fontes renováveis respondendo, em 2050, por 2/3 do consumo de energia (ante 15% em 2015) e por 85% da geração de eletricidade (ante 24% em 2015) – poderiam proporcionar 90% do esforço de mitigação necessário para o atingimento do 2DS. Na hipótese denominada *REmap* (*Renewable Energy Roadmap*), os especialistas da IRENA consideraram que 85% da geração de eletricidade seriam provenientes de fontes renováveis, sobretudo eólica (36%), solar (22%) e hídrica (12%) (INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY, 2018).

Complementarmente, o Banco Mundial (BM) publicou, em 2020, o relatório *Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition* (HUND et al., 2020). Para que se atinja os objetivos propostos pelo *REmap*, o BM projeta os seguintes aumentos da demanda exclusivamente pelas indústrias energéticas até 2050: prata (350%), índio (341%), alumínio (322%), chumbo (244%), neodímio (242%), zinco (231%), ferro (219%), cobre (213%), cromo (122%), molibdênio (119%) e titânio (40%). Os acréscimos se dão sobre a demanda do cenário base (4DS), em que poucas ações são tomadas para que as matrizes energéticas sejam menos dependentes de combustíveis fósseis, resultando em aquecimento global da ordem de 4°C.

Os battery metals

De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), há 7,2 milhões de veículos elétricos no mundo, concentrados na China (47%), na Europa (25%) e nos EUA (20%). Em 2030, o estoque mundial de veículos elétricos deverá saltar para entre 150 e 250 milhões. Consequentemente, conhecerão aumento de demanda os *battery metals*, *commodities* necessárias à produção de baterias.

O incremento projetado da demanda até 2030 (ante 2019) é o seguinte: níquel (1280%),

lítio (988%) e cobalto (847%). A estimativa de consumo futuro se baseia no *Stated Policies Scenario*, que contempla as medidas existentes e as já anunciadas pelas indústrias. No caso dos três minerais acima, informa a AIE, a oferta atual está significativamente abaixo da necessidade futura (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2020). Além disso, a concentração em poucos territórios e o alto valor agregado do setor de eletromobilidade fazem com que países e grupos empresariais movimentem-se para contornar a escassez e obter vantagens competitivas.

Componente de todas as estruturas químicas de baterias, o lítio tem mais de 80% de suas reservas concentradas em quatro países: Chile (50%), Austrália (16%), Argentina (10%) e China (6%) (USGS, 2020d). O país asiático, contudo, contorna sua menor participação relativa atuando em terceiros países. Em artigo denominado *Mining the Future*, a publicação norte-americana *Foreign Policy* estimou que cerca de 60% dos recursos de lítio no mundo estejam sob influência da China (FOREIGN POLICY, 2019). As estratégias empreendidas seriam múltiplas: compra de minas, investimentos em empresas locais, fusões e aquisições e acordos de longo prazo para garantia de provisão mineral (*off-take agreements*). Para contornar o poder de mercado da China ou de grupos estrangeiros vinculados ao país, a Tesla, sediada no Vale do Silício, busca verticalizar sua produção. Em iniciativa inédita no setor, a empresa passou a envolver-se no refino de lítio para aplicação em baterias, assumindo para si etapa da cadeia de valor distante de seu negócio principal (BENCHMARK MINERAL INTELLIGENCE, 2020b).

O caso do cobalto aparenta ser o mais crítico. Concentram-se, na República Democrática do Congo (RDC), 51% das reservas e 71% da produção do mineral azulado empregado no catodo de baterias (USGS, 2020b). A publicação da *Foreign Affairs* informou que Pequim, por meio de investimentos e aquisições de empresas estatais e privadas passou a exercer influência sobre mais da metade da produção do país africano. O ambiente de negócios da RDC é, ademais, desafiador. Em 2018, o cobalto foi declarado estratégico, triplicando a incidência de *royalties*. O aumento do risco tributário e a estimativa de que 20% da produção nacional ocorram artesanalmente (REID, 2020), com impactos socioambientais deletérios,

encorajaram a indústria de baterias a buscar rotas menos dependentes da substância. Assim, a solução química para catodos NMC 111 (partes iguais de níquel, manganês e cobalto), que, em 2017, representavam 26% da demanda na China e 21% fora do país asiático, deverá deixar de ser consumida. Em seu lugar, projeta-se o ganho de mercado das soluções NMC 622 (seis partes de níquel, duas de manganês e duas de cobalto) e NMC 811 (AZEVEDO *et al.*, 2018).

Embora suscite preocupações no campo da segurança, a NMC 811 dispõe de vantagens sobre suas concorrentes, como menor utilização de cobalto, leveza comparativa e maior densidade energética. Os últimos atributos são importantes no mercado chinês, pois atualizações regulatórias determinaram limites de preço e de densidade energética. Com a modernização normativa, o governo visa a tornar a indústria doméstica de baterias mais competitiva comparada às contrapartes coreana (especialmente a LG Chem) e japonesa (sobretudo a Panasonic), tradicionais líderes do segmento (HEPPEL, 2018). A atenção dedicada ao tema é proporcional à importância das baterias na matriz de custos da eletromobilidade. O item – que, em 2015, chegou a equivaler a 50% do custo dos veículos elétricos – poderá baixar de 25% em 2025 (BULLARD, 2019).

Ampliar o uso do níquel, como no formato NMC 811, surge como uma solução promissora. Diferentemente do lítio e do cobalto, o mineral não figura como mineral crítico nas listagens dos EUA e da União Europeia. A razão da ausência não é a falta de demanda por indústrias de inovação, mas a maior diversidade de ofertantes. Figuram como maiores produtores da *commodity*: Indonésia (29%), Filipinas (15%), Rússia (10%), Nova Caledônia (8%), Canadá e Austrália (7%) (USGS, 2020f). A Indonésia, na condição de maior produtora e detentora das maiores reservas, no entanto, impôs proibição da exportação de minério de níquel em janeiro de 2020, com o intuito de

fomentar o beneficiamento doméstico e agregar valor à produção (REUTERS, 2020).

A União Europeia, que estima necessitar de 60 vezes mais lítio e quinze vezes mais cobalto em 2050 em comparação com o aprovisionamento atual (COMISSÃO EUROPEIA, 2020) e depende do exterior para o refino, lançou a Aliança Europeia para as Baterias em 2017. O objetivo da política é verticalizar a cadeia de veículos elétricos intrabloco. No componente *upstream* da estratégia comunitária, incluem-se a provisão de minerais por países de fora da União Europeia, a expansão das fontes internas e a exploração de fontes secundárias por meio da reciclagem e da economia circular. No *downstream*, o Banco Europeu de Investimento concedeu empréstimo de US\$ 350 milhões para o financiamento da primeira gigafábrica de baterias de íon-lítio da União Europeia. Localizada na Suécia, a instalação é operada pela empresa nacional Northvolt (EUROPEAN COMMISSION, 2020). O ecossistema industrial que a Aliança Europeia para Baterias ambiciona formar visa a explorar mercado de consumo da ordem de € 250 bilhões em 2025 (EUROPEAN BATTERY ALLIANCE, 2020).

Nos EUA, especialistas apontam para a necessidade de maior engajamento do poder público no fomento à cadeia dos *battery metals*. De acordo com Vivas Kumar, consultor sênior da consultoria de inteligência de mercado Benchmark Mineral Intelligence e ex-executivo da Tesla, dois tipos de ação são necessários. Na esfera legislativa, reconhecer a importância da supramencionada Ordem Executiva 13953 e do Ato de Segurança Mineral, proposto pelo Senado (U.S. CONGRESS, 2020). No aspecto dos estímulos econômicos, ressaltou o financiamento pela União Europeia à gigafábrica da Northvolt. Seria vantajosa, em seu entendimento, atuação pública ao longo de toda a cadeia produtiva, da mineração, passando pela produção de baterias e terminando na reciclagem e no reaproveitamento de resíduos (BENCHMARK MINERAL INTELLIGENCE, 2020).

Reorientação de investimentos e elevação do risco: a agenda ESG

De semântica ampla, a sigla ESG congrega as agendas ambiental, social e de governança. A demanda por melhores práticas nessas searas exercerá crescente impacto sobre a indústria mineral, orientando decisões de investimento. De acordo com o CRU Group, políticas ambientais, mudança do clima e licença social para operar

– entendida como a aprovação das atividades mineradoras pelas comunidades vizinhas – figuram entre os assuntos mais críticos na análise de risco corporativo (JONES, 2019).

Como exemplo, tem-se que o setor mineral é dos mais energo-intensivos. Sabe-se, ainda, que os depósitos minerais atualmente em ex-

ploração são mais profundos e com menor teor de pureza, o que requer maior consumo de água e de energia e gera mais resíduos e emissões de CO₂. Dado o maior escrutínio sobre as indústrias, imposto pela agenda ESG, projetos mineradores em regiões afetadas por mudanças climáticas ou que registrem estresse hídrico enfrentarão resistências por parte de investidores, de instituições financeiras e da sociedade.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): investidores passaram a considerar a sigla ESG como uma abordagem que incorpora, na alocação de capital [...], informações mais consistentes sobre desenvolvimentos, riscos e oportunidades de natureza ambiental, social e de governança (BOFFO; PATALANO, 2020).

Ainda, de acordo com a Organização, “no longo prazo, grupos financeiros que levam em consideração esses elementos [ESG], são mais propensos a evitar controvérsias, melhorar suas reputações, reter clientes e empregados e manter a confiança de acionistas durante períodos de incerteza”.

Uma vez que os minerais críticos se concentram em poucos territórios, os fatores ESG exercerão impacto dual. Positivos para harmonizar a mineração ao conceito tridimensional (socioambiental e econômico) da sustentabilidade, parâmetros mais rigorosos poderão, por outro lado, conter investimentos, agravar a escassez de certos minerais e estimular políticas *beggar-neighbor*, como práticas desleais de comércio.

No caso das terras-raras, a questão é sensível. Além de requerer a construção de barragens de rejeitos, a produção das substâncias é associada a impactos socioambientais como supressão da vegetação e contaminação de lençóis freáticos. Há, ainda, o risco radioativo. A japonesa Mitsubishi Chemical encerrou, em 1992, as atividades de sua refinaria na Malásia de onde teriam vazado

resíduos radioativos (BRADSHER, 2011) e, nos EUA, a Molycorp suspendeu suas operações, em 1998, após defluência de água misturada com metais pesados e resíduos tóxicos. Atualmente, uma das maiores reservas mundiais inexploradas de terras-raras situa-se no platô Kvanefjeld, na Groenlândia, onde há degelo do pergelissolo (*permafrost*, solo permanentemente congelado). No local, as terras-raras estão associadas, na formação geológica, ao urânio. Controverso na sociedade groenlandesa, o projeto simboliza as preocupações com a agenda ESG, ao vincular os temas da mudança do clima e da radioatividade (FLETCHER, 2014).



O equilíbrio entre mineração e sustentabilidade poderá advir da expansão do conhecimento geológico, capaz de identificar novas jazidas, do investimento em tecnologia mineral, que poderá encontrar novas rotas e insumos substitutos àqueles que registrem choque de oferta, e da adaptação do setor mineral à crescente importância de questões de natureza ambiental, social e de governança.



O equilíbrio entre mineração e sustentabilidade poderá advir da expansão do conhecimento geológico, capaz de identificar novas jazidas, do investimento em tecnologia mineral, que poderá encontrar novas rotas e insumos substitutos àqueles que registrem choque de oferta, e da adaptação do setor mineral à crescente importância de questões de natureza ambiental, social e de governança.

O Brasil e os minerais estratégicos

As potencialidades do território nacional são, ainda, parcialmente inexploradas. Como consequência, tem-se que, embora o país produza cerca de 80 *commodities* minerais, o minério de ferro lidera o setor de forma incontestável. Isoladamente, responde por 72,8% do valor da produção mineral comercializada (VPMC) de substâncias

metálicas, seguido por ouro (10,5%) e cobre (7,9%) (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020). Em termos de exportações da mineração brasileira, a participação do ferro é de cerca de 90%.

A diversificação da produção do Brasil passa pela ampliação do conhecimento geológico, vital para a atração de investimentos. Com efeito, a

temática foi incluída como prioridade do Programa de Mineração e Desenvolvimento (PMD), lançado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) em setembro de 2020 (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2020). Atualmente, cerca de 60% e 21% do território nacional estão mapeados nas escalas 1:250.000 e 1:100.000, respectivamente, e menos de 3% tem cartografia compatível com a escala 1:50.000 (SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL, 2019), que propicia o mapeamento geológico em semidetalhe e facilita a sondagem exploratória pelo particular interessado.

O maior conhecimento das riquezas naturais do Brasil poderá impulsionar outra meta do PMD, o desenvolvimento da cadeia produtiva de minerais estratégicos. De fato, registram-se, em território nacional, reservas de minerais assinalados como críticos pelos EUA e pela União Europeia. No caso do nióbio, a posição nacional está consolidada. O país responde por 92% da produção mineral e detém 84% das reservas (USGS, 2020g), e a Companhia Brasileira de Mineração e Metais (CBMM) possui 80% de *market-share* global da substância (SARDAIN, 2020). Sediada em Araxá (MG), a empresa não comercializa o minério de nióbio (pirocloro), mas, sim, produtos refinados, como o ferrióniobio, óxidos de nióbio, ligas de grau vácuo e nióbio metálico.

De acordo com a Roskill, consultoria britânica nos segmentos de mineração, metais e indústrias químicas, cerca de 90% do nióbio consumido globalmente ocorre sob a forma da liga de ferrióniobio. Utilizado na siderurgia em pequenas frações por tonelada, a liga eleva a resistência dos produtos finais e reduz a quantidade de aço necessária, reduzindo a matriz de custos das indústrias (ROSKILL, 2020). Novas oportunidades para o nióbio poderão decorrer da eletromobilidade, tanto no setor de baterias, quanto na composição de veículos elétricos. Atenta à tendência, a CBMM destinou a pesquisa & desenvolvimento desse segmento US\$ 10 milhões de um total de US\$ 40 a 50 milhões em 2019 (SARDAIN, 2020).

Por sua vez, o grafite é a matéria-prima do grafeno, um nanomaterial leve, resistente e condutor que poderá acelerar o tempo de recarga de baterias e de supercapacitores e reduzir seus pesos. Além disso, projeta-se sua aplicação em segmentos como energia solar, sequenciamento de DNA e armadura de proteção corporal, entre outros. O Brasil, como a China, possui 24% das reservas mundiais de grafite, ambos atrás da Turquia (30%). A produção mundial, contudo, concentra-se no país asiático (63%), respondendo

o Brasil por menor parcela (9%) (USGS, 2020c). O predomínio da China também se verifica no *downstream*. Estudos do renomado programa de inovação governamental da Suécia, SIO Grafen, apontam que:

cerca de 39% das famílias de patentes [de grafeno] tem um dos membros preenchido ou publicado na China, direta ou por meio do Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT). Esse número é significativamente maior do que o segundo país mais representativo, os EUA, com 13% (EK WEIS *et al.*, 2019).

No caso das terras-raras, o Brasil (18%) detém, ao lado do Vietnã, a segunda maior reserva global, ambos superados pela China (37% dos depósitos e 63% da produção). A produção brasileira, contudo, limita-se a 0,5% do total (USGS, 2020h). Como comentado anteriormente, a cadeia de valor das terras-raras é complexa e intensiva em tecnologia e requer demanda industrial a jusante em escala que viabilize os setores de processamento e de refino. Destaca-se, no setor de inovação, a parceira bilateral Brasil-Alemanha. Firmada em 2015, a cooperação busca agregar valor ao minério brasileiro, aplicando-o no “superímã verde”, utilizado na geração de energia eólica. Pelo lado brasileiro, integram o projeto Regina (*Rare Earth Global Industry and New Application*) a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); a CBMM; o Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear (CDTN); a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE); o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT); a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a WEG. Pelo lado alemão, incluem-se o Instituto Fraunhofer para Reciclagem e Estratégia de Recursos, centros de pesquisa, universidades e empresas de tecnologia (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES, 2019).

Segundo dados do Serviço Geológico dos EUA, os mercados de tântalo (utilizado na produção de capacitores para eletrônicos e em superligas para a indústria aeroespacial), de vanádio (aplicado também na indústria aeroespacial e na siderúrgica) e de manganês (uso na metalurgia e na siderurgia) são promissores para o Brasil. No caso do tântalo, o país detém a segunda maior reserva mundial (38%) e significativa parcela da produção (14%) (USGS, 2020i). Os EUA dependem integralmente de importações para abastecer suas indústrias, tendo o Brasil como maior supridor. No que concerne ao vanádio, embora possua apenas 0,5% das reservas, o Brasil responde por 9,5% da

produção mundial (USGS, 2020j). A respeito do manganês, situam-se, em território nacional, 17% das reservas globais e 6% da produção (USGS, 2020e). Mundialmente, as reservas conhecidas dos referidos minerais concentram-se em poucos ofertantes, respondendo os dois ou três países mais significativos por 98% no caso do tântalo; 85%, no do vanádio e 66%, no do manganês.

Por fim, na cadeia de valor do alumínio, o Brasil registra 8,6% das reservas globais do

mineral bauxita, responde por 8% da produção da substância e por 7% da de alumina, insumo intermediário do alumínio. O país é o segundo maior ofertante de bauxita e o primeiro de alumina aos EUA, que consideram o alumínio, utilizado em praticamente todos os setores da economia, um material crítico. Como notado em outras indústrias, a China concentra 61% da produção de alumina e 21% da de bauxita (USGS, 2020a).

Conclusão

Entre a elaboração da Teoria do Heartland e o século XXI, ampliou-se o rol de minerais estratégicos e diluiu-se o entendimento de que o controle das indústrias de inovação decorreria da captura de porção específica da Terra. Permaneceram, contudo, as injunções da geopolítica dos recursos minerais sobre os processos decisórios, matizadas, agora, por temáticas contemporâneas, como os temas ambientais, sociais e de governança. Embora associada a tecnopolos, como o Vale do Silício e Zhongguancun, a disputa pela

vanguarda da inovação, nos setores de defesa, de alta tecnologia e de energia, inicia-se na geologia e nas minas. Tem-se, portanto, que a produção, o beneficiamento e a circulação de minerais críticos presidem a Quarta Revolução Industrial. Esse corolário torna vitais a gestão da escassez e da rigidez locacional das jazidas e o estímulo aos segmentos de alto valor agregado por China, EUA e União Europeia e abre oportunidades para países detentores de recursos minerais como, entre outros, o Brasil.

Referências bibliográficas

A DECLARAÇÃO Schuman de 9 de maio de 1950. *União Europeia*, 2020 Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt>. Acesso em: 23 dez. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. *Anuário mineral brasileiro* – Principais substâncias metálicas, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anoario-mineral/anoario-mineral-brasileiro/amb_2020_ano_base_2019_revisada2_28_09.pdf/view>. Acesso em: 23 dez. 2020.

AZEVEDO, Marcelo et al. *Lithium and Cobalt, a tale of two commodities*, 2018. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/metals%20and%20mining/our%20insights/lithium%20and%20cobalt%20a%20tale%20of%20two%20commodities/lithium-and-cobalt-a-tale-of-two-commodities.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BARTEKOVÁ, Eva; KEMP, René. *Critical Raw Material Strategies in Different World Regions*, 2016. MERIT Working Papers, United Nations University — Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT). Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2016005.html>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BENCHMARK MINERAL INTELLIGENCE. *How The Usa Can Build a Lithium Ion and Electric Vehicle Economy: Benchmark Summit 2020*, 2020. Disponível em: <<https://www.benchmarkminerals.com/membership/how-the-usa-can-build-a-lithium-ion-and-electric-vehicle-economy-benchmark-summit-2020-washington-dc>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BENCHMARK MINERAL INTELLIGENCE. *Tesla to Build Lithium Hydroxide Refinery in Texas to Feed Terafactory; First Automaker To Enter Lithium*, 2020. Disponível em: <<https://www.benchmarkminerals.com/membership/exclusive->

- tesla-becomes-first-automaker-to-enter-lithium-supply-chain-reshapes-foundations-of-china-dominated-spodumene-2>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- BOFFO, R.; PATALANO, R. ESG Investing: Practices, Progress and Challenges. *OCDE*, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- BRADSHER, Keith. Mitsubishi Quietly Cleans Up its Former Refinery. *New York Times*, 2011. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2011/03/09/business/energy-environment/ogreside.html>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- BULLARD, Nathaniel. Electric Car Price Tag Shrinks Along With Battery Cost. *Bloomberg*, 2019. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-04-12/electric-vehicle-battery-shrinks-and-so-does-the-total-cost>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- CHINA'S "Dual-Circulation" Strategy Means Relying Less on Foreigner. *The Economist*, 2020. Disponível em: <<https://www.economist.com/china/2020/11/07/chinas-dual-circulation-strategy-means-relying-less-on-foreigners>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- CARNEIRO, Flávio L. *Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2097.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. *Does China Pose a Threat to Global Rare Earth Supply Chains?* 2020. Disponível em: <<https://chinapower.csis.org/china-rare-earths>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- CHINA. 'Made in China 2025' plan issued, 2015. Disponível em: <http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2015/05/19/content_281475110703534.htm>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- CHINA DAILY. *China will not be Bullied into Submission*: China Daily Editorial, 2019. Disponível em: <<http://www.chinadaily.com.cn/a/201905/29/W55cee8311a3104842260be891.html>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Resiliência em matérias-primas essenciais: o caminho a seguir para mais segurança e sustentabilidade*, 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=PT>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *The Community's Supplies of Raw Materials*, 1975. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/1481/1/raw_materials_COM_75_50.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- CRU GROUP. *Made in China 2025*. Quality in quantity, 2017. Disponível em: <<https://www.crugroup.com/knowledge-and-insights/spotlights/made-in-china-2025>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- CRU GROUP. *Why rare earths are vital for a low carbon economy*, 2019. Disponível em: <<https://www.crugroup.com/knowledge-and-insights/insights/2019/why-rare-earths-are-vital-for-a-low-carbon-economy>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- EK WEIS, J. et al. Graphene Research and Advances Report. *SIO Grafen*, 2019. Disponível em: <https://siografen.se/app/uploads/2019/06/Research_Intelligence_2019-1.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- EUROPEAN BATTERY ALLIANCE. *Priority Actions*. Disponível em: <<https://www.ebaz50.com/actions-projects/priority-actions>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. *European Backing for Northvolt's Battery Gigafactory in Sweden*, 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1422>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- EUROPEAN UNION CHAMBER OF COMMERCE IN CHINA. *China Manufacturing 2025. Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces*, 2017. Disponível em: <http://docs.dpaq.de/12007-european_chamber_cm2025-en.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- FEDERAL REGISTER. *Draft List of Critical Minerals*, 2019. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/documents/2018/02/16/2018-03219/draft-list-of-critical-minerals>>. Acesso em: 30 dez. 2020.
- FLETCHER, James. Mining in Greenland — A country divided. *BBC*, 2014. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/magazine-25421967>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

- GANGULI, R.; COOK, D. *Rare Earths: A Review of the Landscape*, 2018. MRS Energy & Sustainability: A Review Journal. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/mrs-energy-and-sustainability/article/rare-earths-a-review-of-the-landscape/4F699CE5A563C492E7E654FD A4DoD78E>>. Acesso em: 23 dez. 2020
- HEPPEL, George. NMC 811 Adoption in the Auto Sector Hits a speed bump. CRU Group, 2018. Disponível em: <<https://www.crugroup.com/knowledge-and-insights/insights/2018/nmc-811-adoption-in-the-auto-sector-hits-a-speed-bump/>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- HUND, Kirsten et al. Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition. *World Bank*, 2020. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/9617158887536384/Minerals-for-Clean-Energy-Transition.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- INDONESIA releases nickel ore export ban decree. *REUTERS*, 2020. Disponível em: <<https://fr.reuters.com/article/indonesia-mining-idUKL3N25W0VF>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- INSTITUTE FOR SECURITY & DEVELOPMENT POLICY. *Made in China 2025*, 2018. Disponível em: <<http://isd.eu/content/uploads/2018/06/Made-in-China-Background.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Global EV Outlook 2020 – Entering the decade of electric drive?* 2020. Disponível em: <https://webstore.iea.org/download/direct/3007?fileName=Global_EV_Outlook_2020.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. *Global Energy Transformation – A Roadmap to 2050*, 2018. Disponível em: <https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Apr/IRENA_Report_GET_2018.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- JOHNSON Keith; GRAMER, Robbie. U.S. Falters in Bid to Replace Chinese Rare Earths. *Foreign Policy*, 2020. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/05/25/china-trump-trade-supply-chain-rare-earth-minerals-mining-pandemic-tensions>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- JONES, Ben. Opportunities and Challenges of Renewable Power for Miners. *CRU Group*, 2019. Disponível em: <<https://www.crugroup.com/knowledge-and-insights/spotlights/2019/opportunities-and-challenges-of-renewable-power-for-miners>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- MACKINDER, H. J. The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, 1904. Disponível em: <https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- MINING the Future. How China is set to dominate the next Industrial Revolution. *Foreign Policy*, 1 maio 2019. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2019/05/01/mining-the-future-china-critical-minerals-metals>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. *Pesquisadores discutem futuro da parceria Brasil-Alemanha em minerais estratégicos*, 2019. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/salalmprensa/noticias/arquivos/2019/04/Institutos_de_pesquisa_e_empresas_discutem_futuro_da_parceria_BrasilAlemanha_em_minerais_estrategicos.html?searchRef=inova%20mineral&tipoBusca=expressaoExata>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Programa Mineração e Desenvolvimento Brasil – Plano de Metas e Ações 2020/2023*, 2020. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/78404/0/PAM_V4.pdf/1ac2c603-2f11-9efd-ee2a-3de8067b2e65>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- NIOBIUM Outlook to 2030, 16th Edition. *Roskill*, 2020. Disponível em: <<https://roskill.com/market-report/niobium>>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- RAMALHO ROCIO, Marco Aurélio et al. *Terras raras: situação atual e perspectivas*, 2012. BNDES. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1527/1/A%20set.35_Terras-raras%20situa%C3%A7%C3%A3o%20atual%20e%20perspectivas_P.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- REID, Helen. Congo Artisanal Cobalt Programme Expands with Industry Backing. *REUTERS*, 2020.

Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/idUSKCN2231A6>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

SARDAIN, Erik. Niobium: Brazil's CBMM is Betting on EV Batteries for Future Niobium Usage Growth. *Roskill*, 2020. Disponível em: <<https://roskill.com/news/niobium-brazils-cbmm-is-betting-on-ev-batteries-for-future-niobium-usage-growth>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

SCHEYDER, Ernest. Exclusive: U.S. Army will Fund Rare Earths Plant for Weapons Development. *REUTERS*, 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-rareearths-army-exclusive-idUSKBN1YFoHU>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. Pentagon Resumes Rare Earths Funding Program After Review. *REUTERS*, 2020. Disponível em: <<https://uk.reuters.com/article/us-usa-rareearths/pentagon-resumes-rare-earths-funding-program-after-review-idUSKCNz4MzZ4>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. *Mapeamento geológico aponta caminhos para o desenvolvimento econômico do país*, 13 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.cprm.gov.br/publique/Noticias/Mapeamento-geologico-aponta-caminhos-para-o-desenvolvimento-economico-do-pais-5520.html>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

TSE, Pui-Kwan. *China's Rare-Earth Industry*, 2011. U.S. Geological Survey Open-File Report. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/of/2011/1042/of2011-1042.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

UNITED STATES CHAMBER OF COMMERCE. *Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections*, 2017. Disponível em: <https://www.uschamber.com/sites/default/files/final_made_in_china_2025_report_full.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. *Interior Releases 2018's Final List of 35 Minerals Deemed Critical to U.S. National Security and the Economy*, 2018. Disponível em <<https://www.usgs.gov/news/interior-releases-2018-s-final-list-35-minerals-deemed-critical-us-national-security-and>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Bauxite and Alumina, 2020a.

Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-bauxite-alumina.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Cobalt, 2020b. Disponível em <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-cobalt.pdf>>. Acesso em 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Graphite (Natural), 2020c. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-graphite.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Lithium, 2020d. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-lithium.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Manganese, 2020e. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-manganese.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Nickel, 2020f. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-nickel.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Niobium (Columbium), 2020g. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-niobium.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Rare Earths, 2020h. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-rare-earths.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Tantalum, 2020i. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-tantalum.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

USGS. U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*. Vanadium, 2020j. Disponível em: <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-vanadium.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

U.S.-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION. *China's Rare Earths Industry and its*

Role in the International Market, 2010. Disponível em: <<https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/RareEarthsBackgroundFINAL.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

U.S. CONGRESS. *S.1317 – American Mineral Security Act*. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1317/text>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. *A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals*, 2019. Disponível em: <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2020-01/Critical_Minerals_Strategy_Final.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Defense Production Act Title III Presidential Determinations to Strengthen the Domestic Industrial Base and Supply Chain for Rare Earth Elements*, 2019. Disponível em: <<https://www.businessdefense.gov/News/News-Display/Article/1913110/defense-production-act-title-iii-presidential-determinations-to-strengthen-the/>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Defense Production Act Title III*. Disponível em: <<https://www.businessdefense.gov/Programs/DPA-Title-III/>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

U.S. STATE DEPARTMENT. *US Convenes a Multilateral Meeting on Energy Resource*

Governance Initiative (ERGI), 2019. Disponível em: <<https://www.state.gov/u-s-convenes-a-multilateral-meeting-on-energy-resource-governance-initiative-ergi/>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

WHITE HOUSE. *Presidential Executive Order on a Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals*, 2017. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-federal-strategy-ensure-secure-reliable-supplies-critical-minerals/>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

WHITE HOUSE. *Executive Order on Addressing the Threat to the Domestic Supply Chain from Reliance on Critical Minerals from Foreign Adversaries*, 2020. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-domestic-supply-chain-reliance-critical-minerals-foreign-adversaries>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, 2015. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm>. Acesso em: 23 dez. 2020.

XINHUANET. *China Focus: Xi calls for developing China into world science and technology leader*, 2018. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/2018-05/29/c_137213175.htm>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BERTHA LUTZ E A POSIÇÃO BRASILEIRA SOBRE OS DIREITOS DAS MULHERES NA CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO

Sarah de Andrade Ribeiro Venites¹

Resumo

A história de Bertha Lutz ainda é relativamente pouco conhecida, inclusive no meio diplomático brasileiro. Apesar de não ter sido diplomata de carreira, Lutz teve participação ativa na história da política externa brasileira. Seu prestígio político no âmbito doméstico rendeu-lhe designação para ser delegada brasileira na Conferência de São Francisco, em 1945. Seu protagonismo na Conferência pode ser considerado o auge de uma carreira política construída sobre bases sólidas. No ensaio, destaca-se a participação de Lutz em três grandes conferências de naturezas distintas: a Conferência de Baltimore (1922), a partir da qual se consolida a perspectiva de Lutz sobre a questão dos direitos das mulheres; a Conferência Interamericana de Montevideu (1933), que inaugura a exitosa participação de Lutz em conferências oficiais – resultando na aprovação de duas de suas propostas; e, finalmente, a Conferência de São Francisco (1945), ocasião em que Lutz, com apoio de Minerva Bernardino (delegada da República Dominicana), fez prevalecer a perspectiva brasileira sobre a questão dos direitos das mulheres, vencendo resistências das delegadas de Estados Unidos e Reino Unido.

Palavras-chave: Lutz; feminismo; diplomacia; direitos fundamentais.

¹ Segunda Secretária da carreira diplomática, mestranda do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília, graduada em Direito pela Universidade de São Paulo.

Uma breve introdução biográfica e metodológica

A opção por uma introdução biográfica e metodológica não é fruto do acaso. A análise que se pretende desenvolver não prescinde de elementos contextuais para a compreensão das ideias depreendidas dos textos utilizados como fonte – sejam eles primários, como discursos e manifestações à imprensa; ou secundários, como livros e artigos de historiadores e estudiosos do tema. Nesse sentido, a biografia da personagem estudada e o momento histórico em que viveu têm relevância para a compreensão de suas ideias. Estas, por sua vez, contribuem para conformar faceta importante do pensamento diplomático brasileiro: a postura pátria em relação aos direitos das mulheres no cenário internacional. Trata-se de metodologia consistente com aquela proposta por Quentin Skinner, em seu artigo *Meaning and Understanding in the History of Ideas*, de 1969.

A vida e a atuação política de Bertha Lutz têm estreita relação com a evolução dos movimentos feministas no Brasil e com suas conquistas no âmbito do direito e da política. Bertha Maria Júlia Lutz nasceu em São Paulo, no dia 2 de agosto de 1894. A filha de Amy Fowler e Adolfo Lutz tornou-se bióloga e foi a segunda mulher a integrar o serviço público brasileiro². Foi, também, um dos principais ícones do feminismo brasileiro no século XX.

As primeiras referências femininas e feministas de Bertha Lutz foram europeias. Muito jovem, ainda antes do início da Primeira Guerra Mundial, cogitou participar do movimento feminista na Inglaterra. Sua mãe, uma enfermeira inglesa, a desencorajou, por ser Bertha ainda menor de idade e estrangeira (SOIHET, 2013, p. 56).

Posteriormente, Bertha Lutz segue para a França. Na Sorbonne, estuda biologia. É nesse país que conhece Jerônima Mesquita – feminista brasileira, natural de Minas Gerais, que, mais tarde, em 1922, seria parceira de Bertha na fundação da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). Quando chega ao Brasil, em

1918, inicia seus esforços em favor de um movimento feminista ainda embrionário. Retoma os contatos previamente feitos em Paris, buscando impulsionar um movimento pela participação feminina nos espaços públicos, no que sofre grande resistência – tanto de homens quanto de mulheres (SOIHET, 2013, p. 56).

O contexto em que viveu Bertha Lutz é certamente muito diferente do contexto atual, e isso não pode ser esquecido. Existem, porém, traços de continuidade em relação a certos temas. Daí a importância de se fazer a releitura de ideias e fatos do passado, tendo em vista seu momento histórico, sem perder, no entanto, a oportunidade de lançar luz sobre problemas do presente. Em regra, a mulher do início do século XX não tinha perspectiva crítica sobre a própria condição. Ciente disso, Bertha Lutz propunha, como eixo central de política pública e de atuação das entidades junto às quais trabalhou ao longo da vida, a educação feminina em amplo espectro, incluindo não só a instrução básica, mas também a conscientização política e social.

Nas palavras da própria Bertha Lutz (*apud* LÔBO, 2010, p. 30)³,

A educação, deixando de ser mera acumulação de conhecimentos, muitas vezes limitados às artes *d'agrément*, deve tornar-nos úteis, ensinar-nos a cumprir nossos deveres de modo eficaz, dá-nos meios de subsistência, para não sermos obrigadas a uma dependência humilhante.

Em 1919, de maneira consistente com as ideias que pregava, Bertha Lutz funda a Liga para Emancipação Intelectual da Mulher. A entidade buscava o reconhecimento dos direitos das mulheres e a ampliação de sua participação na vida pública (SOIHET, 2000, p. 101; 104). No mesmo ano, foi escolhida para representar o governo brasileiro junto ao Conselho Feminino Internacional da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como membro da Comissão de Peritas sobre

2 Bertha Lutz foi aprovada em concurso do Museu Nacional. Sofreu resistência entre os candidatos, tendo um deles enviado carta ao diretor do Museu, dizendo que a participação de uma mulher contrariava as normas da moral e da família. Lutz classificou-se em primeiro lugar no certame e assumiu o cargo em 1919 – não sem precisar do parecer de um homem, o Dr. Raul Penido. A primeira mulher a integrar o serviço público foi Maria José de Castro Rebello Mendes, aprovada em concurso para 3º oficial da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 1917, com parecer de Rui Barbosa (BESSE, 1999, p. 164).

3 Trecho do artigo “Educação, associação, organização”, escrito em 1919, sob o pseudônimo de Gilberta Lutz, para o *Rio Jornal*. O texto está integralmente transcrito em apêndice da obra de Yolanda Lôbo, de 2010.

Trabalho Feminino do Bureau Internacional do Trabalho (LÔBO, 2010, p. 73).

Ao longo de toda a vida, Lutz manteria estreito contato com o círculo diplomático e com figuras importantes da vida política nacional. Essa convivência seria fundamental para a conquista de diversas vitórias feministas no Brasil, especialmente no âmbito dos direitos políticos e dos direitos sociais e trabalhistas.

No Brasil, a FBPF, sob o comando de Bertha Lutz, organizou dois congressos internacionais feministas, com a presença de personalidades importantes. Em 1922, na primeira edição do evento, esteve presente a líder feminista estadunidense Carrie Chapman Catt, que se tornaria grande amiga de Lutz. Na segunda edição, em 1931,

o congresso contou com o reconhecimento do governo de Getúlio Vargas (MARQUES, 2016, p. 35).

No exterior, Bertha Lutz representou o Brasil em diversas ocasiões. Entre elas, destacam-se, no presente ensaio, três: a Conferência de Baltimore, pela importância que teve na formação e na consolidação da perspectiva feminista de Bertha Lutz; a Conferência de Montevidéu, por ser sua estreia em conferências oficiais, na condição de membro da delegação brasileira, como conselheira técnica; e a Conferência de São Francisco, por ser a primeira da qual participou uma mulher brasileira como delegada plenipotenciária e por ser, também, ocasião em que se consolida a perspectiva brasileira sobre os direitos das mulheres perante a comunidade internacional.

Feminismo no Brasil

Bertha Lutz referia-se ao movimento feminista como “feminismo” – assim mesmo, no singular. Isso não significa, no entanto, que desconhecesse ou ignorasse as diferentes vertentes feministas que compunham o cenário político de seu tempo. Rachel Soihet e Teresa Cristina de Novaes Marques identificam, nessa afirmação de uma unidade política feminista que certamente nunca existiu, uma tática de enfrentamento das possíveis resistências à luta pelos direitos das mulheres (SOIHET, 2013, p. 59-60; MARQUES, 2013, p. 938). Assumir que houvesse divergências no seio do movimento feminista poderia enfraquecer a posição das mulheres diante de instituições, naquele momento, predominantemente masculinas.

As divisões, no entanto, eram bastante claras. Teresa Cristina de Novaes Marques identifica, na primeira metade do século XX, pelo menos três tendências de movimentos feministas. Essas tendências, que Marques denomina como “modelos” de feminismo, foram resultado das “diferentes experiências do ativismo das mulheres, fossem elas autoproclamadas feministas ou não” (2016, p. 12) e da forma como as líderes compreendiam a vida pública, as atribuições do estado e as dinâmicas internas de cada grupo político.

Marques descreve esses diferentes “modelos”:

O primeiro [...] foi liderado pela professora Leolinda Dalto, caracterizado pela acomodação ao sistema político vigente e pela ênfase na demanda de educação. O segundo modelo, liderado por Bertha Lutz, combinava a busca de igualdade jurídica com a reforma das instituições públicas, especialmente com respeito à forma de contratar servidores e à elaboração de políticas públicas com alcance universal. O terceiro modelo, liderado por Natércia, valia-se de uma política mais à esquerda, capaz de responder às inquietações das mulheres trabalhadoras, sem, no entanto, pleitear a revolução social. O discurso da Aliança enfatizava a palavra trabalho e vinha combinado à prática do auxílio mútuo dentro do grupo. Tal proposta não era propriamente uma novidade no campo do feminismo, especialmente na Europa, onde a palavra era entendida por muitos como uma forma de mutualismo, mas abalou a posição política ocupada pela federação, onde tais práticas não eram usuais (MARQUES, 2016, p. 33).

Interessante notar que existem textos que situam Bertha Lutz como “sucessora” de Leolinda Dalto⁴ quando, na verdade, as duas líderes

4 Essa menção é encontrada no verbete correspondente à biografia de Bertha Lutz no CPDOC/FGV (disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/bertha_lutz>, acesso em: 21 ago. 2021) e em diversos artigos de jornais (*O Globo*: <<http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/bertha-lutz-uma-historia-de-luta-conquistas-de-direitos-da-mulher-no-brasil-20102421>>, acessado em: 21 ago. 2021; *Diário da Manhã*: <<http://www.dm.com.br/cotidiano/2017/02/voto-feminino-completa-85-anos-no-brasil.html>>, acesso em: 21 ago. 2021).

feministas tinham estilos, táticas e mesmo convicções diferentes. É bem verdade que a professora Leolinda Dalto inaugurou um movimento sufragista importante, além de ser entusiasta da educação feminina. As semelhanças entre as duas, no entanto, parecem terminar por aí. Leolinda não partilhava da visão de longo prazo de Bertha. Agia de modo reativo e de maneira, muitas vezes, "errática". Havia ocasiões em que buscava o apoio dos políticos da época, pedindo, por exemplo, manifestações a favor do voto feminino, e havia ocasiões em que os questionava e enfrentava publicamente. Envolveu-se, ainda, em diversos episódios de certo modo cômicos, que ficaram notórios e a tornaram, muitas vezes, alvo de chacota. Foi figura frequente das crônicas de Lima Barreto, que a satirizava por meio de personagens de nome parecido – ora Deolinda, ora Florinda (MARQUES, 2016, p. 21).

O estilo de Bertha Lutz era outro. Discreta e de postura conservadora, buscou alianças políticas tanto no Brasil quanto no exterior. Acreditava ser necessário persuadir os homens, não necessariamente enfrentá-los.

Com Natércia da Silveira, Bertha Lutz disputou o protagonismo do movimento feminista, sobretudo depois da criação da Aliança Nacional de Mulheres, em 1931, que passou a rivalizar com a FBPF (MARQUES, 2016, pp. 32-33; SOIHET, 2000, p. 102). Entre elas, Bertha Lutz era a que mais se destacava no meio político e diante da imprensa, e muito dessa visibilidade deve-se aos contatos que estabeleceu ao longo da vida, no Brasil e no exterior. A brasileira buscou instrumentalizar essa visibilidade em favor de seus pleitos e teve êxito, como se verá adiante.

Todo esse cenário, é importante notar, compõe aquela que pode ser considerada como a primeira onda feminista no Brasil – caracterizada sobretudo pelo movimento sufragista. A segunda onda teria início na década de 1970, com demandas relacionadas, principalmente, à valorização do trabalho das mulheres e aos direitos sexuais. Já a terceira onda seria deflagrada na década de 1990, a partir do questionamento de paradigmas de gênero, ampliando-se o debate em torno de categorias transversais.

Conferência de Baltimore e influências norte-americanas

A I Conferência Interamericana de Mulheres foi realizada em Baltimore, nos Estados Unidos, em 1922. Trata-se de importante marco da influência norte-americana na vida de Bertha Lutz e na atuação política de diferentes correntes feministas no Brasil (SOIHET, 2013, p. 63).

Para entender a complexidade do quadro político feminista na conturbada década de 1920 e a atuação dos movimentos feministas no Brasil, é preciso ter em mente que as divisões e disputas não eram exclusividade nacional.

Primeiramente, deve-se lembrar que, tanto nos Estados Unidos quanto na América Latina, os movimentos feministas dividiram-se, fundamentalmente, em dois grandes grupos: aqueles que defendiam uma postura igualitarista, considerada mais radical, e aqueles que defendiam uma postura reformista, mas afeita às adequações graduais dos direitos das mulheres. Nem todas as feministas enquadravam-se em um ou em outro. O caso de Bertha Lutz, por exemplo, é peculiar, justamente pelo fato de a brasileira ter buscado uma conciliação entre as duas perspectivas. De-

fendia princípios igualitaristas e advogava em favor do reformismo, sem assumir a bandeira de um ou outro lado. Adotou postura autônoma e foi respeitada por suas contrapartes – ou, pelo menos, pela maioria delas. Como se verá, houve episódio de animosidade entre Lutz e algumas delegadas norte-americanas na Conferência de Montevidéu.

É preciso definir, também, o escopo da influência norte-americana sobre Bertha Lutz. Como já se afirmou, o movimento feminista norte-americano tinha, também, suas divisões. Bertha Lutz acabou tornando-se amiga de Carrie Chapman Catt (SOIHET, 2013, p. 64; MARQUES, 2013, p. 939).

Catt havia criado a *National American Women Suffrage Association*, na década de 1910. Ao longo da década, essa foi a principal entidade feminista a favor do sufrágio da mulher, nos Estados Unidos. Com a aprovação da 19ª Emenda, garantindo o direito de voto às mulheres norte-americanas, em 1920⁵, o grupo de Catt passou a adotar uma nova estratégia, buscando, agora, garantir a educação

5 Disponível em: <<https://www.archives.gov/historical-docs/19th-amendment>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

política das mulheres. Criou-se, então, a *League of Women Voters*, constituída pelas mesmas integrantes. Uma parte da antiga entidade, no entanto, constituiu a dissidência que criou o *National Woman's Party*. As feministas deste último grupo continuaram exercendo pressão sobre o Congresso, para aprovar outra emenda constitucional⁶, com a intenção de eliminar toda forma de desigualdade de gênero no país (MARQUES, 2013, p. 932). Vem daí a designação "igualitarista", identificada com o que foi percebido como certo extremismo à época.

Os grupos divergiam quanto às estratégias de atuação política e tinham afinidades com os principais partidos políticos norte-americanos. As feministas da *League of Women Voters* eram mais próximas do Partido Democrata, enquanto as feministas do *National Woman's Party* se aproximavam mais do Partido Republicano. Essas afinidades se construíram por relações políticas, mas também em razão da origem das afiliadas e de suas relações pessoais. Todas, no entanto, negavam a filiação a partidos políticos (MARQUES, 2013, p. 932-933).

Para as integrantes da *League*, a igualdade absoluta entre os sexos poderia ameaçar a proteção garantida às mulheres trabalhadoras – ficaram, por isso, conhecidas como "feministas sociais". Já as feministas do NWP, em sua maioria profissionais liberais⁷, acreditavam ser possível suprimir todas as desigualdades de gênero que persistiam em muitos estados pela via constitucional e, então, as mulheres teriam livre acesso ao mercado de trabalho (MARQUES, 2013, p. 933).

Tanto um grupo quanto o outro sabia que eventual projeção internacional poderia fortalecer-lo internamente. Ambos buscavam, assim, atuar junto aos círculos diplomáticos e estabelecer relações com agrupamentos feministas em outros países, para fazer prevalecer suas convicções.

Carrie Catt torna-se próxima de Margery Ashby, líder da *International Alliance of Women*, no Reino Unido. É também o grupo de Carrie Catt, a *League of Women Voters*, que patrocina a ida de Bertha Lutz a Baltimore, para participar da Conferência de 1922, a qual foi preparada pela própria Carrie Catt (LÔBO, 2010, p. 36).

Segundo Yolanda Lôbo (2010, p. 37), "a Conferência de Baltimore proporciona a Bertha estreitar laços de sociabilidade com expressivas figuras públicas do campo científico e literário e, sobretudo, do círculo diplomático". Entre essas figuras, destaca-se o diretor da União Pan-Americana, Leo Stanton Rowe, com quem mantém contato por correspondência.

A influência de Carrie Catt, em particular, fez-se notar após a visita desta ao Brasil, como convidada do I Congresso Internacional Feminista, poucos meses depois da Conferência de Baltimore. Na ocasião, Bertha Lutz dispôs-se a colaborar com o embaixador dos Estados Unidos para promover o pan-americanismo no Brasil. Foi nesse contexto que se celebrou, em 1925, pela primeira vez, o Dia Pan-Americano, no Clube de Engenharia. Estiveram presentes, além das feministas da FBPF, o embaixador norte-americano e os ministros de Relações Exteriores da Venezuela e do Paraguai. O evento se repetiu de maneira discreta nos anos seguintes, até que, em 1938, o Dia Pan-Americano foi celebrado nos salões do Itamaraty (MARQUES, 2013, p. 934).

A América Hispânica e o Brasil não podem ser, no entanto, vistos como área de influência natural dos grupos feministas norte-americanos. A adesão dos grupos locais às propostas vindas do Norte não foi automática. Houve, na verdade, muita discussão e muitos embates. Em Montevideu e em São Francisco, as divergências foram claras e abalaram as relações pessoais entre as envolvidas (MARQUES, 2013, p. 928; 934).

6 A referida emenda é, ainda hoje, objeto de discussão nos Estados Unidos. Foi redigida por Alice Paul e apresentada ao Congresso, pela primeira vez, em 1923. Seu texto original é: *Men and women shall have equal rights throughout the United States and every place subject to its jurisdiction*. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/03/25/opinion/sunday/pumping-life-into-the-equal-rights-amendment.html?mcubz=1>>; <www.alicepaul.org>. Acesso em: 20 ago. 2021.

7 SOIHET informa que "Bertha não só atraiu para a Federação mulheres profissionais, das quais dependia verdadeiramente a campanha, mas também escritoras renomadas, como Maria Eugênia Celso e Júlia Lopes de Almeida, ao lado de esposas de líderes políticos, na busca de alianças de prestígio e poder para a causa que defendia" (2013, p. 64).

A Conferência Interamericana de Montevideú

As alianças pessoais mantidas por Bertha Lutz no Brasil e no exterior foram fundamentais para que ela enfrentasse duas dificuldades – conquistar espaço no meio diplomático e enfrentar as divergências filosóficas e políticas no seio do movimento feminista. Era preciso superar esses desafios, para cumprir a estratégia política de promoção de reformas dos direitos das mulheres no Brasil. Bertha Lutz entendia que a atuação internacional do Brasil seria importante para legitimar as reformas internamente. Ademais, o país estaria comprometido internacionalmente com as reformas que ela tanto almejava (SOIHET, 2013, p. 63; MARQUES, 2013, p. 927-928; 942).

A estreia de Bertha Lutz em conferências oficiais, como membro de delegação brasileira, aconteceu, como já mencionado, em Montevideú, no contexto da VII Conferência Interamericana, em 1933. O impacto da crise de 1929 ainda era visível. O comércio internacional se retraía, e o continente americano assistia à Guerra do Chaco, envolvendo Bolívia e Paraguai.

A nomeação de Bertha Lutz foi comemorada, conforme notícia o jornal *A Nação*, do Rio de Janeiro, aos 28 de novembro de 1933 (p. 7):

A Federação pelo Progresso Feminino e elementos de destaque de outras associações femininas desta capital ofereceram, ontem, no Palace Hotel, um almoço de despedida à dra. Bertha Lutz, que foi nomeada assessora técnica da delegação brasileira à VII Conferência Internacional americana, a realizar-se em Montevideú.
[...] Serenadas as palmas, a dra. Bertha Lutz começou por dizer que agradecia as palavras desvanecedoras da deputada por São

Paulo (Carlota de Queiroz), prometendo a todas as presentes que, ao dar desempenho à tarefa que lhe será incumbida em Montevideú, haverá de pensar na condição da mulher brasileira, batendo-se, como se tem batido até agora, pela expansão e realização de seus ideais.

Em meio a tantas turbulências, havia expectativa quanto ao comportamento da diplomacia norte-americana. Foi a primeira conferência interamericana realizada sob a administração democrata de Franklin D. Roosevelt e, apesar das tensões, da desconfiança e da antipatia⁸ das autoridades latinas em relação aos Estados Unidos, a conferência teve bons resultados: foi firmada a Convenção de Montevideú⁹ e acordou-se trégua entre os países beligerantes¹⁰ (MARQUES, 2013, p. 939).

A atuação dos Estados Unidos na Conferência demonstrou sinais de ruptura com a política externa conduzida pelas administrações republicanas anteriores, em especial nos temas de defesa dos investimentos norte-americanos e nos temas militares. Os Estados Unidos anunciaram a renúncia ao uso da força no continente, consagrando a aceitação, por este país, do princípio da não intervenção – antiga demanda dos países latino-americanos. Justamente por essa razão, a Conferência pode ser considerada um marco nas relações interamericanas, inaugurando o período da Política da Boa Vizinhança. Não houve mudanças, no entanto, em relação à política de reforma dos direitos das mulheres nas Américas, instituída nos fóruns interamericanos já na década de 1920 (MARQUES, 2013, p. 930).

Segundo Teresa Cristina de Novaes Marques,

8 INMAN (1965, p. 49) usa o termo *yankee-phobia*, que remete também à obra do uruguaio José Enrique Rodó, de 1900.

9 A Convenção de Montevideú sobre os direitos e deveres dos estados estabelece os requisitos para que um estado seja considerado sujeito de direito internacional, além de tratar da existência política do estado e do instituto do reconhecimento. Foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937, junto da Convenção sobre Asilo Político, que altera a Convenção de Havana e dá outras providências.

10 Para Stanley Hilton, o chanceler brasileiro Afrânio de Melo Franco aproveitou o contexto da Conferência de Montevideú para tentar reforçar a influência brasileira na região e junto aos países beligerantes: “Visando pôr fim à luta sangrenta e também melhorar a posição estratégica do Brasil no coração do continente, Melo Franco acenou com programas de cooperação bilateral. A Bolívia há tempos mostrava-se interessada em estreitar vínculos com o Brasil, e, devido à profunda dependência econômica do Paraguai em relação à Argentina, havia setores influentes também naquele país que sonhavam com maiores opções internacionais. Baseando-se no progresso modesto realizado por governos anteriores a 1930 no sentido ambicionado, o chanceler aproveitou a VII Conferência Interamericana, realizada em Montevideú em dezembro de 1933, para retomar o assunto.” (HILTON, 2013, p. 459-450).

A defesa dos direitos das mulheres no continente compunha uma parcela da diplomacia cultural norte-americana desenvolvida nos anos 1920, com boa resposta dos meios diplomáticos e da opinião pública. Apoiadas pelos republicanos, ainda que relutantes em admiti-lo, as feministas do *National Women's Party* (NWP) alcançaram grande sucesso na conferência de Havana, em 1928, quando propuseram e aprovaram a criação da Comissão Interamericana de Mulheres. [...] A emergência da Comissão guarda relações com a política externa dos governos republicanos, especialmente pela ênfase no igualitarismo, tese defendida no partido nos anos 1930 e ainda durante a guerra (MARQUES, 2013, p. 930).

Embora tenha havido continuidade da orientação quanto à defesa dos direitos das mulheres pela delegação norte-americana, não houve homogeneidade na execução dessa defesa. Em Montevidéu, repetiu-se a cisão que existia domesticamente entre as feministas norte-americanas – e entre estas e as latino-americanas.

Não é possível dissociar as ações individuais das feministas presentes à reunião da política externa de seus respectivos países. O que se viu em Montevidéu foi uma verdadeira “batalha paralela” (MARQUES, 2013, p. 932) à Conferência, refletindo embates domésticos. A postura a ser adotada na arena internacional era debatida internamente, ao passo que se travavam alianças pessoais entre as feministas, de modo transnacional. A complexidade dessas relações refletiu-se em debates acalorados ao longo do encontro.

Durante a conferência, Bertha Lutz apresentou projeto semelhante ao que havia sido proposto pela delegada uruguaia, Sofia Alvarez Vignoli de Demicheli – tratava-se de projeto de unificação dos direitos civis e políticos das mulheres nas repúblicas americanas, com destaque para a capacidade jurídica da mulher casada (assunto muito estudado por Lutz¹¹), e também questões relativas ao pátrio poder e direitos de viúvas e de companheiras. As duas esforçaram-se para

mostrar a proatividade das mulheres dos países latinos. Não aceitaram figurar como “meras expectadoras [sic] das iniciativas das norte-americanas” (MARQUES, 2013, p. 935).

Durante os trabalhos, a líder do NWP, Doris Stevens, mostrou-se, por diversas vezes, contrariada pela posição autônoma das mulheres latino-americanas e, também, por representantes norte-americanas ligadas a Carrie Catt, a quem considerava como rival. Foi o caso de Sophonisba Breckinridge. Stevens chegou a insultar Bertha Lutz e Breckinridge, chamando-as de “animais desprezíveis” (MARQUES, 2013, p. 938). Ainda assim, os relatos de Bertha Lutz à imprensa brasileira omitiam as divergências ocorridas durante a conferência. Lutz entendia que as diferenças internas não deviam ser compartilhadas com o grande público, sob o risco de minar a respeitabilidade do movimento feminista.

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas, duas das propostas¹² de Bertha Lutz foram aprovadas, com apoio da delegação brasileira. Primeiro, o compromisso de que os governos indicariam, para as próximas conferências, delegadas plenipotenciárias para atuar junto com os delegados¹³. Além disso, foi aceita a proposta de reformulação dos estatutos da Comissão Interamericana de Mulheres, para que esta assumisse caráter executivo, podendo fiscalizar as condições de trabalho das mulheres nas Américas (MARQUES, 2013, p. 939).

O jornal *O Diário da Noite* noticiou, em 16 de dezembro de 1933 (p. 1):

[...] A Comissão dos Diretores da Mulher aprovou também a proposta apresentada pela delegação brasileira relativa à nacionalidade da mulher e à concessão da igualdade de direitos, bem como ao prosseguimento dos trabalhos da Comissão Interamericana de Mulheres.

O sr. [sic] Bertha Lutz propôs que se enviasse uma moção de felicitações aos governos de cujas delegações fazem parte representantes femininas. A proposta foi aplaudidíssima.

11 Bertha formou-se em Direito na Faculdade do Rio de Janeiro, em 1933, meses antes da conferência.

12 Entre os temas discutidos em Montevidéu, esteve o da preservação do patrimônio cultural dos países, em relação ao qual Lutz apresentou proposta que abordava a questão dos monumentos e riquezas naturais. Na mesma linha, em sua atuação como deputada, em 1936, propôs a emenda nº 22 ao projeto de lei nº 595/1936, que criava a Universidade do Brasil, com a finalidade de criar o Serviço de Patrimônio Natural e Biológico, que teria atuação em todo o território nacional (LÔBO, 2010, p. 17).

13 Carlos Chagas e Afrânio de Melo Franco defenderam a proposta contra os ataques que esta sofreu em plenário.

Embora tenha integrado a delegação brasileira, Bertha Lutz não chegou a assinar a Convenção¹⁴. Isso porque sua atuação se deu na condição de

conselheira técnica. Ainda assim, atuou em pé de igualdade com as delegadas de outros países¹⁵.

A Conferência de São Francisco

O papel desempenhado por Bertha Lutz na Conferência de São Francisco, em 1945, foi fruto de um longo período de amadurecimento de lutas das mulheres internamente, no Brasil, e da construção de uma ampla gama de relações políticas e interpessoais durante a Era Vargas.

Ao longo da década de 1930, as feministas brasileiras mudaram sua percepção em relação ao governo de Getúlio Vargas. Isso acontece porque, com a Revolução de 1930, figuras políticas importantes, que apoiavam o movimento feminista, perdem seus postos, tanto no poder legislativo federal quanto nos governos estaduais (LÔBO, 2010, p. 66).

Apesar disso, não tardou para que as feministas, e Bertha Lutz em particular, percebessem que a mudança político-institucional ocorrida com a ascensão de Vargas não necessariamente significaria o fim de sua luta política – especialmente depois que o presidente demonstrou abertura para reformas sociais e trabalhistas que incluíam a parcela feminina da população.

Em 1932, ainda sob o governo provisório, Bertha Lutz escreve a sua amiga norte-americana Carrie Catt referindo-se a Getúlio Vargas como “ditador”. Já em 1936, referia-se a ele como “um homem sem preconceitos”. Em vez de abandonar a luta política, como fizeram outras feministas, em razão da rejeição inicial a Vargas, Bertha Lutz passou a reconhecer-se como “uma criatura da Revolução de 1930” (MARQUES, 2016, p. 12).

A paulatina aproximação de Bertha Lutz do governo varguista rendeu-lhe bom trânsito político no âmbito doméstico. Por indicação das mulheres da FBPF e de outras associações, Bertha Lutz é escolhida para representar as demandas feministas na Comissão Organizadora do Anteprojeto de Constituição, criada pelo Decreto nº 21.402, de 1932. Por força da ocasião, Bertha Lutz elabora o documento *13 princípios básicos – su-*

gestões ao anteprojeto da Constituição (LÔBO, 2010, pp. 72; 131).

Ainda que com algumas alterações, muito do que sugeriu Bertha Lutz foi incluído no texto da Constituição de 1934, como se verifica, por exemplo, da redação de algumas das disposições do artigo 121:

Art 121 – A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º – A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;

[..]

d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;

[..]

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

[..]

§ 3º – Os serviços de amparo à maternidade e à infância, os referentes ao lar e ao trabalho feminino, assim como a fiscalização e a orientação respectivas, serão incumbidos

14 Pelo Brasil, assinam o documento Afrânio de Melo Franco, Lucílio A. da Cunha Bueno, Francisco Luiz da Silva Campos, Gilberto Amado, Samuel Ribeiro e Carlos Chagas. Este último foi amigo do pai de Bertha Lutz, o cientista Adolpho Lutz. Foi também amigo e aliado político de Bertha.

15 Sophonisba P. Breckinridge, pelos Estados Unidos, Sofia A. V. de Demicheli, pelo Uruguai, e Maria F. Gonzalez, pelo Paraguai, assinaram a Convenção.

de preferência a mulheres habilitadas (BRASIL, 1934, art. 121).

Ao assumir a cadeira de deputada federal, em 1936, Bertha Lutz declarou:

Foi de tal modo generosa, completa, – *unanime quasi* – a colaboração dos srs. deputados constituintes e do governo na defesa das sugestões ao anteprojeto da Constituição vigente que eu pessoalmente não hesitaria em entregar ao homem brasileiro a defesa dos direitos da mulher. É ela, entretanto, que deseja minha presença na Assembleia Nacional.¹⁶

Sua intensa atividade política no âmbito doméstico lhe rendeu reconhecimento e respeito das autoridades nacionais. No âmbito diplomático e internacional, Bertha Lutz ganhou notoriedade e assumiu, merecidamente, posições muito mais relevantes do que as que tivera até então. Na Conferência de São Francisco, Bertha Lutz desempenhou o papel de delegada plenipotenciária do Brasil. Foi a primeira mulher brasileira a assumir essa função (MARQUES, 2016, p. 151).

Atuou na 1ª Comissão (Disposições Gerais), junto ao 2º Comitê (Participação, Emendas e Secretariado) e na 2ª Comissão (Assembleia Geral), junto ao 3º Comitê (Cooperação Econômica e Social)¹⁷. Defendeu proposta brasileira de revisão da Carta da ONU, segundo a qual haveria um mecanismo de revisão quinquenal, não sujeito ao veto das cinco potências do Conselho de Segurança (GARCIA, 2015, p. 247).

Sua atuação mais destacada, no entanto, aconteceu na defesa ativa do reconhecimento dos direitos das mulheres no texto do documento. Outras mulheres estiveram a seu lado nessa empreitada, mas nem todas estavam de acordo com as propostas da brasileira.

Para Elise Luhr Dietrichson e Fatima Sator, pesquisadoras da Universidade de Londres, o papel

que Bertha Lutz e a delegada Minerva Bernardino, da República Dominicana, desempenharam na Conferência tem sido subdimensionado¹⁸. Afirmam que as duas delegadas foram responsáveis por persistirem na convicção de explicitar o direito das mulheres no texto da Carta, mesmo diante da resistência de delegadas de outros países.

Quatro mulheres assinaram a Carta de São Francisco – Bertha Lutz, pelo Brasil; Wu Yi-fang, pela China; Minerva Bernardino, pela República Dominicana; e Virginia Gildersleeve, pelos Estados Unidos. De acordo com Dietrichson e Sator, dessas quatro, apenas duas lutaram, de fato, pelos direitos das mulheres: Lutz e Bernardino. Apesar disso, segundo as pesquisadoras, quase todas as obras que tratam do tema atribuem a defesa dos direitos da mulher às quatro delegadas. Pode-se averiguar, portanto, que a maioria dos autores define a participação feminina na conferência em função de seu sexo, e não de seus atos. Na contramão desses autores, Eugênio Vargas Garcia reconhece os esforços individuais das delegadas mencionadas:

A delegada Bertha Lutz se destacou pelo empenho na defesa dos direitos da mulher, juntamente com Minerva Bernardino, da República Dominicana, e outras poucas delegadas e assessoras presentes que aderiram à iniciativa. Na primeira Comissão, Lutz se bateu para que fosse expressamente reconhecido às mulheres o direito de ocupar quaisquer cargos no Secretariado da organização, inclusive os eletivos, além de se consagrar na Carta o princípio da igualdade dos seres humanos, sem distinção de sexo, credo, língua ou raça (GARCIA, 2015, p. 244).

A inclusão do princípio da igualdade entre homens e mulheres no preâmbulo¹⁹ da Carta foi uma vitória de Bertha Lutz e das mulheres que lutaram a seu lado. Para Dietrichson e Sator, o

16 Discurso de posse, de 28 de julho de 1936. Disponível em: <http://lhs.unb.br/bertha/wp-content/uploads/2013/03/Bertha-28_07_1936-Posse.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

17 Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a organização internacional (FONTOURA; MORAES; UZIEL, 2015).

18 A pesquisa (*Women and the UN Charter – A Southern legacy*) ainda não foi disponibilizada, mas Dietrichson e Sator escreveram artigo para a revista *Manière de Voir*, n. 150, 2016/2017 (*Le Monde Diplomatique*).

19 “Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos [...]”.

artigo 8 da Carta da ONU²⁰ foi uma contribuição da América Latina – ou melhor, das mulheres da América Latina que lutaram por sua inserção. Elas enfrentaram a resistência de Virginia Gildersleeve e de outras mulheres presentes à conferência, as quais afirmavam que a igualdade de direitos estava bem estabelecida em seus países e julgavam a inserção do artigo 8 uma atitude vulgar e desnecessária.

As pesquisadoras contam, ainda, que a defesa veemente de Bertha Lutz em relação à emenda do texto lhe valeu o apelido “Lutzwaffe”, em referência à *Luftwaffe* alemã.

Segundo o relatório de Bertha Lutz:

The American and the Canadian women wished to repeat the article put into the Covenant of the League of Nations whereby women could occupy any positions in the Secretariat. The Latin American and Australian women wanted a more general statement, including all positions of any kind, meaning those of plenipotentiary delegates as well as jobs. They also wanted a general statement recognizing full equality of men and women before the law. This group was headed by the Brazilian Delegate. The women delegates from the United States and Britain took the view that it was unnecessary - even undignified - for women

to claim rights for themselves and that their presence at the Conference was proof positive that women were already in full status in the organisation. The Canadian woman did not quite share that view as there were so few women present at the Conference as delegates. The American delegate took the view right through that she was not there as a woman but as an expert. The British women maintained that as they were Ministers women had no further vindications in Britain²¹ (LUTZ, 1945).

Ao observador de hoje, o texto da Carta pode parecer corriqueiro. Deve-se ter em consideração, no entanto, que explicitar esse princípio e fazer constar que a principal organização internacional do pós-guerra não faria discriminação entre homens e mulheres em seus quadros é uma vitória que transcende o contexto imediato. O texto dotou de legitimidade a defesa dos direitos das mulheres em todo o mundo. As mulheres tinham, agora, no âmbito doméstico, um forte argumento para embasar suas demandas.

Ademais, o fato de as delegadas latino-americanas terem-se contraposto às delegadas e representantes dos Estados Unidos e do Reino Unido demonstra a autonomia dessas mulheres em dois sentidos: como feministas e como representantes dos governos de seus países.

Considerações finais

A visão política feminista de Bertha Lutz foi construída com base em um constante intercâmbio de experiências domésticas e internacionais. Embora tenha sido, sim, influenciada por movimentos norte-americanos e europeus, não se pode afirmar que Bertha Lutz tenha escolhido se filiar a um ramo igualitarista ou reformista do feminismo ou que se tenha deixado levar pela simples adoção de ideias exógenas. Seu contato permanente com as tendências mundiais foi sempre acompanhado de julgamento crítico e do reconhecimento da realidade brasileira.

Adotou postura conciliadora e buscou alianças importantes entre homens e mulheres. Quando houve oportunidade para reformas, as propôs. Quando surgiram ocasiões para afirmar a igual-

dade, o fez – no Brasil, com as propostas para a Constituição de 1934; no exterior, nas conferências de que participou.

As escolhas de Bertha Lutz foram coerentes com a leitura do ambiente político-institucional que fazia naquele momento. Seus cálculos levaram em consideração o estreitamento de alianças com seus contatos estrangeiros e as possibilidades abertas pela visibilidade que teria na imprensa. Soube instrumentalizar as notícias de compromissos assumidos perante a comunidade internacional como mecanismos de pressão da opinião pública, para garantir a atenção do governo aos problemas levantados pelas feministas.

20 “Artigo 8. As Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários”.

21 O relatório está disponível em: <<http://lhs.unb.br/bertha/wp-content/uploads/2013/02/San-Francisco-Conference-Report.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2021.



Quase um século depois de iniciada a luta feminista de Bertha Lutz no Brasil, muitos de seus diagnósticos permanecem atuais e relevantes. Apesar de toda a evolução a que se assistiu em relação aos direitos das mulheres, muito ainda há por fazer. O próprio termo “feminismo” é ainda pouco compreendido e tem seu sentido deturpado, o que leva ao desmerecimento do trabalho de pessoas competentes e comprometidas com a evolução não só do direito positivo, mas da própria condição das mulheres na sociedade contemporânea.



A diplomacia brasileira abraçou a luta encabeçada por Bertha Lutz e fez sua a defesa do reconhecimento dos direitos das mulheres nos foros internacionais. A atuação prudente e

o discurso moderado de Lutz garantiram bons frutos perante uma sociedade sabidamente conservadora. O êxito que obteve em muitas de suas propostas é prova de que era procedente a leitura que fez de seu momento histórico e de que sua estratégia era adequada, de um ponto de vista pragmático.

Quase um século depois de iniciada a luta feminista de Bertha Lutz no Brasil, muitos de seus diagnósticos permanecem atuais e relevantes. Apesar de toda a evolução a que se assistiu em relação aos direitos das mulheres, muito ainda há por fazer. O próprio termo “feminismo” é ainda pouco compreendido e tem seu sentido deturpado, o que leva ao desmerecimento do trabalho de pessoas competentes e comprometidas com a evolução não só do direito positivo, mas da própria condição das mulheres na sociedade contemporânea.

A posição brasileira sobre os direitos das mulheres, na Conferência de São Francisco, e sua defesa em foros internacionais por décadas foram construídas mediante esforço conjunto e constante. A trajetória de Bertha Lutz constituiu base fundamental desse esforço. Os resultados colhidos foram fruto de uma vida dedicada à melhoria da condição feminina e de incansável engajamento político.

Referências bibliográficas

BESSE, Susan K. *Modernizando a desigualdade: reestruturação da ideologia de gênero no Brasil, 1914-1940*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: EdUSP, 1999.

BRASIL. *Convenção de Montevideu sobre direitos e deveres dos estados, 1933* (Decreto nº 1570, de 13 de abril de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. *Constituição Federal de 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. *Carta das Nações Unidas* (Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

[decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a organização internacional. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse et al. (Orgs.). *O Brasil e as Nações Unidas, 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 53-211.

DIETRICHSON, Elise Luhr; SATOR, Fatima. Les oubliées de San Francisco. *Le Monde Diplomatique*. *Le Monde Diplomatique*. Manière de voir, n. 150, dez. 2016/jan. 2017.

GARCIA, Eugênio Vargas. O Brasil em São Francisco. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse et al. (Orgs.). *O Brasil e as Nações Unidas, 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 233-258.

INMAN, Samuel Guy. *Inter-American Conferences, 1826-1954: History and Problems*. Washington: University Press, 1965.

LÔBO, Yolanda. *Bertha Lutz* (Coleção Educadores – MEC/UNESCO). Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Editora Massangana, 2010.

LUTZ, Bertha. Discurso da deputada Bertha Lutz na sua posse, na Câmara dos Deputados, em 1936. Disponível em: <http://lhs.unb.br/bertha/wp-content/uploads/2013/03/Bertha-28_07_1936-Posse.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. Relatório da delegada Bertha Lutz: Mulheres na Conferência em São Francisco (1945). Transcrito por Victoria Junqueira. Museu Nacional. Disponível em: <<http://lhs.unb.br/bertha/wp-content/uploads/2013/02/San-Francisco-Conference-Report.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

MARQUES, Tereza Cristina de Novaes. Entre o igualitarismo e a reforma dos direitos das mulheres: Bertha Lutz na Conferência Interamericana de Montevideu, 1933. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 3, set./dez., 2013.

_____. *Bertha Lutz*. (Série perfis parlamentares; n. 73). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

HILTON, Stanley. Afrânio de Melo Franco: A consolidação da estratégia de política externa. *In*:

PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)*, v. 2. Brasília: FUNAG, 2013.

SKINNER, Quentin. Meaning and Understanding in the History of Ideas. *History and Theory*, v. 8, n. 1, 1969.

SOIHET, Rachel. A pedagogia da conquista do espaço público pelas mulheres e militância feminista de Bertha Lutz. *Revista Brasileira de Educação*, n. 15, set./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n15/n15a07.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. *Feminismos e antifeminismos: mulheres e suas lutas pela conquista da cidadania plena*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

Hemeroteca da Biblioteca Nacional

A Nação (RJ). 28/11/1933. p. 7. Ano 1933/Edição 00273 (1). Hemeroteca Digital Brasileira, Fundação Biblioteca Nacional. Disponível em <memoria.bn.br>. Acesso em: 21 ago. 2021.

Diário da Noite – Terceira Edição (RJ). 16/12/1933. p. 1. Ano 1933/Edição 01119 (1). Hemeroteca Digital Brasileira, Fundação Biblioteca Nacional. Disponível em: <memoria.bn.br>. Acesso em: 21 ago. 2021.

UMA ANÁLISE COGNITIVA DO EMPREGO DE TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS NA DIPLOMACIA DE DEFESA: PARADOXO OU PRAGMATISMO CIRCUNSTANCIAL? O CASO DO PROJETO DE PROPULSÃO HIPERSÔNICA

Ricardo Guerra Rezende¹
Fábio Albergaria de Queiroz²

Resumo

O artigo explora elementos subjetivos que influenciam a postura do Estado na diplomacia de defesa, utilizando-se da Teoria Cognitiva para mapear os *inputs* dos ambientes operacional e psicológico e seus efeitos sobre as visões de mundo dos decisores. Buscou-se identificar como o Projeto Estratégico de Propulsão Hipersônica – PROPHIPER – do Comando da Aeronáutica pode contribuir para a criação da imagem de um Brasil em busca do desenvolvimento e da projeção de poder em nossa diplomacia de defesa a partir da perspectiva do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, a fim de verificar se há contraste ou complementariedade entre os imperativos de defesa e as tradições diplomáticas brasileiras. Como resultado, as evidências apontam para a convergência de papéis entre as duas burocracias no emprego de tecnologias disruptivas, ao construírem imagens que se complementam e se alinham.

Palavras-chave: diplomacia de defesa, teoria cognitiva, tecnologias disruptivas, propulsão hipersônica.

-
- 1 Coronel Aviador da Força Aérea Brasileira. Possui MBA em Gestão Pública pela Universidade Federal Fluminense, MBA em Gestão Estratégica pela Universidade Estácio de Sá e pós-graduação em Altos Estudos em Defesa pela Escola Superior de Guerra. Atualmente exerce a função de Assessor do Conselheiro Militar da Representação do Brasil junto à Conferência do Desarmamento em Genebra, Suíça (REBRASDESARM). E-mail: rezenderg@gmail.com.
 - 2 Professor adjunto na Escola Superior de Guerra (ESG), Brasília-DF. Possui doutorado e pós-doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL/UnB). E-mail: fabioaq@hotmail.com.

Introdução

Passados mais de 50 anos da entrada em vigor do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1970, houve poucos avanços no que diz respeito à eliminação dos arsenais das grandes potências. Isso ratifica, pois, a prevalência de um restrito diretório composto por poucos países que, para além da diplomacia e do direito, trazem à cena internacional, como alternativa à manutenção desse consórcio de poder, medidas de contraproliferação³ (NETO, 2011).

Hodiernamente, um tema com semelhante potencial disruptivo ao nuclear, e a ele associado, está latente na corrida espacial: a tecnologia de propulsão hipersônica. O investimento nessa inovação projeta, por um lado, uma série de benefícios, uma vez que reduz a razão peso/combustível dos atuais veículos lançadores e aumenta a disponibilidade para transporte de carga útil como, por exemplo, satélites.

Do ponto de vista militar, dominar essa tecnologia significa muito mais do que habilitar-se ao estágio propulsivo para acesso ao espaço que, estrategicamente, ressalte-se, figura como uma das últimas fronteiras no domínio público internacional⁴. Ela é capaz de induzir mudanças profundas nas estratégias bélicas vigentes, pois armas hipersônicas são desenvolvidas, dentre outros aspectos, para potencializar capacidades cinéticas ao possibilitar o transporte de cargas convencionais ou nucleares em velocidades muito elevadas e por longas distâncias (HYPERSONIC, 2018).

Percebe-se, assim, que o uso da tecnologia hipersônica, de forma semelhante à energia nuclear, abre espaço para um novo ciclo na corrida armamentista entre as grandes potências, fazendo emergir, na agenda internacional, antigas preocupações relacionadas à proliferação de armas de destruição em massa e ao uso do ambiente

espacial. Nessa esteira, coerente com a identidade nacional e as tradições pacíficas do Estado, a diplomacia brasileira participa ativamente na conferência da ONU sobre desarmamento, em Genebra, defendendo uma resolução do órgão que reafirma os princípios fundamentais do Tratado do Espaço Sideral de 1967 e a proibição de armas no espaço.

Essa resolução, denominada PAROS (*Prevention of an Arms Race in Outer Space*)⁵ reconhece as limitações das leis existentes relacionadas ao tema e que o Tratado do Espaço Sideral, por si só, não garante a prevenção de uma corrida armamentista. Defende, ainda, medidas complementares, instando os Estados membros, particularmente aqueles com capacidade espacial, a aderirem aos objetivos do PAROS.

Adicionalmente, ante a resolução 72/250 de 2017, a Assembleia Geral decidiu estabelecer um *Group of Governmental Experts*⁶ (GGE), para se reunir em duas sessões de duas semanas em Genebra: uma em 2018 e outra em 2019, a fim de considerar recomendações sobre elementos a integrar um instrumento internacional, juridicamente vinculante, voltado para evitar uma corrida armamentista a partir da colocação de armas no espaço exterior (UNITED NATIONS, 2017).

Logo, em face dessa conjuntura, surgem questões complexas, compostas por variáveis objetivas e subjetivas que suscitam atenção quanto aos elementos que integram a dinâmica do processo decisório nas relações internacionais.

De fato, as análises dos elementos que moldam a política externa, geralmente, privilegiam aspectos de natureza tangível (políticos, econômicos, estratégicos), muitas vezes negligenciando fatores de ordem cognitiva, representados pelos elementos psicológicos e culturais que influenciam, em alguma medida, a postura do Estado

3 Conceito que prevê o recurso ao uso da força para bloquear programas de proliferação.

4 Domínio público internacional designa aqueles espaços cuja utilização suscita o interesse de mais de um Estado soberano, quando não toda a comunidade internacional - ainda quando sujeitos à incidência de determinada soberania. Figuram nesta categoria: mar, rios internacionais, espaço aéreo, espaço extra-atmosférico e o continente antártico (REZEK, 2008, p. 299).

5 Prevenção de uma Corrida Armamentista no Espaço Exterior.

6 Grupo de Peritos Governamentais. Em sua primeira reunião, o GGE selecionou o Embaixador brasileiro Guilherme de Aguiar Patriota como presidente do grupo. São membros: Austrália, Brasil, China, Estônia, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Quênia, Ilhas Maurício, México, Marrocos, Holanda, Noruega, Romênia, Rússia, Singapura, África do Sul, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e Uruguai.

no campo da diplomacia de defesa. Entretanto, na esfera subjetiva, percebe-se que as imagens, ou visões de mundo, construídas pelos agentes decisórios funcionam como uma lente formada por diferentes camadas, representadas por suas crenças, culturas, identidades e valores, as quais influenciam a percepção do ambiente externo, ordenando preferências e guiando comportamentos nas tomadas de decisão.

Diante dessa situação e da nova temática presente no cenário da ONU, surgiu a seguinte inquietação: no âmbito dos processos decisórios, ao longo do biênio 2018-2019, de que forma a construção de imagens do país influenciou a postura da diplomacia de defesa brasileira com relação à tecnologia hipersônica?

A partir de uma perspectiva cognitiva das dinâmicas do processo decisório em política externa, respostas para essa pergunta foram buscadas por meio da identificação de inferências derivadas da relação causal entre os *inputs* do ambiente operacional (cenário real) e os fatores do ambiente psicológico (valores, crenças e percepções) sobre os efeitos das imagens e ideias que influenciam a diplomacia de defesa, mediante os interesses de duas burocracias específicas: o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD)⁷. Partiu-se, então, da assunção de que a posição diplomática brasileira, à frente da Presidência do GGE, contrasta, à primeira vista, com os anseios da Defesa na procura por novas tecnologias capazes de gerar externalidades nas esferas civil e militar.

Para isso, analisou-se a contribuição da tecnologia hipersônica para a Defesa e o desenvolvimento do país, com foco no seu emprego dual, bem como examinou-se a postura da diplomacia de defesa brasileira para os assuntos relaciona-

dos ao uso dessa tecnologia na Conferência do Desarmamento da ONU, no biênio 2018-2019, por meio do modelo de análise cognitiva do processo decisório.

Dessa forma, comparando os interesses das duas burocracias selecionadas, buscou-se, como objetivo geral, identificar efeitos das imagens e ideias construídas no processo decisório referente ao Projeto Estratégico de Propulsão Hipersônica – PROPHIPER, do Comando da Aeronáutica (COMAER). E, mais especificamente, analisou-se as contribuições de *inputs* dos ambientes operacional e psicológico referentes ao emprego de tecnologias disruptivas⁸ na diplomacia de defesa e o concomitante impacto na construção da imagem de um país em busca de dois lúdicos objetivos: desenvolvimento e projeção de poder.

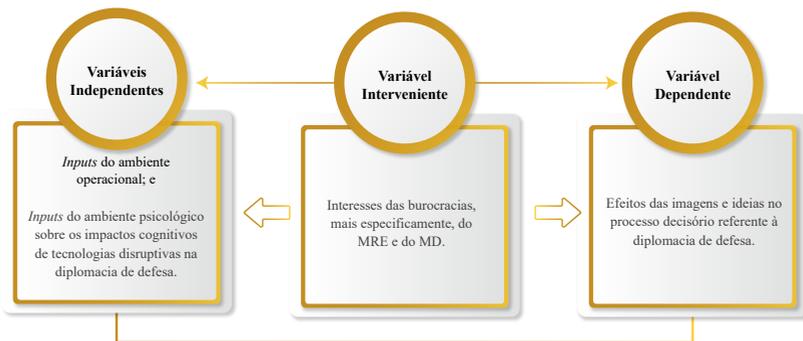
Para atingir os objetivos delineados, a pesquisa seguiu o modelo de raciocínio hipotético-dedutivo. Este é, também, um estudo de caso exploratório por tratar-se de tema raro na literatura, sobretudo, quanto à sua dimensão cognitiva. Para a coleta de dados, foi empreendida consulta documental em fontes primárias e, também, em fontes secundárias, por meio de pesquisa em trabalhos acadêmicos e relatórios técnicos.

Ademais, por questão de limites quanto à extensão do artigo, além de partir de uma base histórica inicial para fins de contextualização, optou-se por delimitá-lo, espacial e temporalmente, enfatizando a atuação do Grupo de Peritos Governamentais (GGE) na Conferência do Desarmamento da ONU, como dito, nos anos 2018 e 2019. Por fim, mas não menos importante, para a consecução dos objetos apresentados, propusemos a seguinte cadeia causal:

7 Para os fins do artigo, utiliza-se a concepção weberiana de burocracia como um corpo de funcionários e empregados da administração estatal incumbido de funções altamente especializadas na execução da atividade pública.

8 Inovação tecnológica, produto ou serviço que provoca uma ruptura com os padrões, modelos ou tecnologias já estabelecidos no mercado. Caracteriza-se por alterar "as regras do jogo" e definir uma nova dinâmica aos padrões de produção e consumo.

Figura 1 – A Cadeia Causal



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Para um melhor encadeamento do tema, este estudo foi estruturado em quatro partes. Inicialmente, por meio de uma revisão da literatura, discorre-se sobre o modelo de análise cognitiva em política externa. Na sequência, faz-se uma análise sobre o papel ontológico das tecnologias disruptivas nas relações internacionais. Na ter-

ceira parte, verifica-se o papel do MRE e do MD na construção de imagens nacionais a partir de seus interesses enquanto agentes da diplomacia de defesa. Por fim, em busca de respostas ao problema da pesquisa, aplica-se o instrumental teórico-conceitual aos dados empíricos coletados.

Teoria cognitiva e política externa

Comumente diz-se que a política externa de um país representa os interesses e objetivos deste ator, em suas diversas fases e faces, no plano internacional, ante outros Estados. Contudo, a inegável complexidade e amplitude do escopo de ação destas unidades referenciais levaram Russel (1990, p. 255) a uma definição mais abrangente – e coerente com o atual cenário global transnacional – para o que vem a ser política externa: a área particular da ação política dos governos, abrangendo três grandes dimensões principais: político-diplomática, militar-estratégica e econômica – e que se projeta no âmbito externo perante uma miríade de atores e instituições governamentais e não governamentais.

Logo, neste complexo cenário em que os destinos de seus atores se entrelaçam num contexto favorável a conexões das mais variadas ordens, tanto no plano bilateral como multilateral, surgem algumas questões paradigmáticas, dentre as quais: por que e como as decisões de política exterior são tomadas? Quais os limites explicativos de suas condicionantes domésticas e externas? Respostas para estas perguntas dependerão de uma série de variáveis de natureza diversa, que,

como mencionado, vão desde critérios materiais e objetivos até aqueles elementos ditos não tangíveis, cognitivos, localizados no campo das ideias (QUEIROZ, 2013, p. 25-26).

Como exemplos desta miríade de variáveis podemos citar: capacidade militar e tecnológica; o processo de formação de identidades entre Estados ou, ainda, o papel desempenhado por grupos de interesses e pelas burocracias domésticas especializadas. Assim, ao considerar-se que atores agem em diferentes redes e em contextos de assimetrias de poder, torna-se necessária a discussão sobre o nexa causal das ações estatais com seus elementos condicionantes por meio de modelos teóricos explicativos quanto aos seus padrões de comportamento na política externa (VeRtzBeRGeR, 1990; QUEIROZ, 2013). Por isso, dentre as muitas opções, a escolha pela abordagem cognitiva de análise em reação à criticada ortodoxia da abordagem racionalista tradicional.

Nesse sentido, Harold e Margaret Sprout (1957) estiveram entre os precursores da análise cognitiva e utilizaram o termo “comportamento cognitivo” para “[...] designar o princípio simples e familiar de como uma pessoa reage ao seu meio

enquanto o percebe – ou seja, como ele percebe e interpreta à luz da experiência passada.” (SPROUT, H.; SPROUT, M., 1957 *apud* ROSENAU, 1961, p. 109, tradução nossa).

Em sua obra, os Sprout estabeleceram uma separação entre os ambientes psicológico – onde o indivíduo define escolhas e tomada de decisões influenciado pelas imagens, ideias e prisma atitudinal – e operacional – que estabelece limites para o que pode acontecer quando da execução da decisão, o mundo real. Como resultado dessa distinção, propuseram que os aspectos operacionais apenas afetam o processo decisório quando percebidos e filtrados pelo aparato ideacional dos atores, diretamente relacionado aos elementos subjetivos do ambiente psicológico, no qual esta pesquisa debruçar-se-á.

Outros autores como Brecher *et al.* (1969) deram continuidade ao trabalho dos Sprout e propuseram que diferentes elementos moldam as percepções no processo de construção de imagens e estão intimamente relacionados, envolvendo tanto o ambiente externo – cenário internacional – quanto o doméstico – capacidade militar e econômica, estrutura política, grupos de interesses, entre outros. Segundo eles, “[...] essas imagens tiradas em conjunto constituem uma visão de mundo; e isso, por sua vez, cria um quadro psicológico geral para a tomada de decisões” (BRECHER *et al.*, 1969, p. 87, tradução nossa).

Logo, a fim de analisar como os processos de tomada de decisão na diplomacia de defesa são influenciados pela interpretação do ambiente operacional, com base nos elementos psicológicos e culturais de seus representantes, faz-se necessária a compreensão dos *inputs* operacionais e das variáveis subjetivas que norteiam esta pesquisa, bem como o alcance e o papel que eles exercem no processo de formulação de políticas, dada a complexidade cognitiva em que os decisores operam.

Inputs dos ambientes operacional e psicológico na diplomacia de defesa

Ao projetar a tecnologia hipersônica no cenário internacional, percebe-se que as relações entre diplomacia e defesa desempenham papel central. E, apesar da tradição pacífica, da valorização e promoção da convivência harmônica

defendida pelo Brasil, a dissuasão⁹ agregada a essa nova capacidade tem impacto relevante na balança de poder e corrobora a tese defendida por José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, de que “nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte” (BRASIL, 2018d, p. 7).

Abre-se, então, uma “janela de oportunidade” para o Brasil investir recursos visando ao domínio dessa capacidade crítica e, destarte, maximizar seu protagonismo no contexto internacional, por meio do seu Projeto Estratégico de Propulsão Hipersônica. Nesse cenário, mesmo considerando a intenção de utilização dessa tecnologia disruptiva para fins pacíficos, está o Brasil preparado para defender os seus interesses estratégicos que envolvem esse tema junto à comunidade internacional?

Tem-se, de um lado, a política externa ancorada na cultura e tradições do país, aderindo aos acordos e tratados internacionais que visam à paz entre os povos e limitam o desenvolvimento de armas de destruição em massa. Do outro, a necessidade da procura por novas tecnologias que impulsionem o desenvolvimento do Brasil, da sua base industrial de defesa, e projete-o, especificamente, na área espacial, trazendo benefícios de emprego dual (civil e militar), representando importantes *inputs* do ambiente operacional.

Então, ante os fatos apresentados, estaríamos diante de um paradoxo entre lúdicos imperativos de defesa e a tradição da diplomacia? Ou seria esta opção uma alternativa, pragmática, dentro de um contexto circunstancial que, como dito, apresenta-se como uma janela de oportunidade?

Para tentar clarificar esse aparente conflito de interesses entre a Defesa e a Diplomacia brasileiras, faz-se necessário uma investigação do processo decisório em política externa. Para tanto, como já anunciado, recorrer-se-á às lentes conceituais da Teoria Cognitiva, a fim de analisar fatores intangíveis que moldam as imagens ou “visões de mundo” das elites burocráticas decisórias, e que se manifestam por meio de ideias a respeito de sua inserção no sistema internacional (VERTBERGER, 1990).

Para isso, é válida esta opção teórica pois, conforme previamente percorrido, o modelo de análise cognitiva faz uma distinção entre o ambiente operacional, referente ao mundo real, e o

9 Segundo o estrategista militar francês, André Beaufre, “a dissuasão tende a impedir que uma potência adversa tome a decisão de empregar suas armas ou, mais genericamente, que atue ou reaja frente a uma situação dada, mediante a existência de um conjunto de dispositivos que constituam uma ameaça suficiente. Portanto, o que se busca com esta ameaça é um resultado psicológico” (BRASIL, 2018b, p. 25).

ambiente psicológico e seus *inputs* constitutivos como ideias, imagens e o prisma atitudinal dos decisores.¹⁰

Quanto ao primeiro *input*, Goldstein e Keohane (1993) buscaram mostrar que, independentemente do comportamento racional dos agentes, existe uma relação entre suas ideias e os resultados políticos desejados. Defendem que quanto mais enraizadas estiverem, maior será o seu grau de influência sob a forma de crenças ou opiniões firmadas como princípios ou elementos catalisadores de ação.

Assim, quanto ao papel das ideias, “[...] trata-se, portanto, de investigar não apenas as estratégias desenvolvidas por atores para atingir determinados interesses, mas como preferências e identidades são construídas e moldadas” (SILVA, 1998, p. 9). Logo, as ideias representam os valores materializados, incorporados por construções pessoais e subjetivas, alinhados a um conjunto de crenças e percepções do ambiente externo.

Por meio das ideias são construídas as imagens, tendo elas uma contribuição decisiva como ordenadoras de comportamento no processo de tomada de decisão (QUEIROZ, 2013). Este segundo *input* funciona como importante instrumento na análise de como os atores agem em alinhamento com a sua percepção da realidade, e não em resposta à própria realidade em si. Em outras palavras, “[...] pode-se dizer que os tomadores de decisão possuem um conjunto de imagens e são condicionados por elas em seu comportamento

nas questões relacionadas à política externa” (BRECHER *et al.*, 1969, p. 86, tradução nossa).

Além disso, Tetlock e McGuire Júnior (2002) endossaram esse conceito referindo-se à política externa como produto da construção de uma imagem simplificada do mundo externo nas mentes dos decisores, influenciados pelas ideias e representações subjetivas da realidade. A partir destas imagens, desenvolve-se o exercício cognitivo para o estabelecimento de visões de mundo que criam um quadro psicológico geral para a tomada de decisões.

Como terceiro *input*, o prisma atitudinal é formado por fatores societais, representados pela ideologia, legado histórico, personalidade e predisposição psicológica dos tomadores de decisão (QUEIROZ; BARROS, 2018). Esses componentes cognitivos, conjuntamente, colaboram na definição das imagens que serão projetadas pelos atores que fazem parte deste estudo: o Brasil, representado pelo MRE e MD, e a ONU – funcionando como o fórum onde percepções interagem no jogo do processo decisório, no nível macro de análise.

Dito isto, faz-se necessário aprofundar a análise sobre o objeto deste estudo para uma percepção mais acurada acerca do ambiente operacional em que a elite decisória e seus *inputs* estão imersos, com destaque para o papel da ciência e tecnologia como ativos capazes de delinear novos padrões de exercício de poder.

Tecnologias disruptivas: a propulsão hipersônica

A influência da ciência e tecnologia nas relações internacionais, bem como sua estreita relação com fatores econômicos, políticos e culturais, reveste-se de especial importância na atual ordem internacional. Nela, seus atores por excelência, os Estados, buscam maximizar interesses e objetivos em meio, por vezes, a estímulos oferecidos por seus homólogos na condução de sua política exterior. Por conseguinte, esse procedimento pode resultar na tessitura de arranjos normativos que apontem tanto para manutenção quanto para revisão da ordem vigente, reflexo de

uma geometria variável de poder em um contexto em que as ameaças à segurança internacional se tornaram mais difusas e complexas.

Essa dinâmica de poder, hodiernamente caracterizada pela ascensão de novos polos alternativos como a China e a Índia, além do próprio ressurgimento da Rússia pós-Guerra Fria, tem sido fortemente influenciada pela irrupção de tecnologias disruptivas que ensejam o estabelecimento de novos parâmetros na cadeia produtiva mundial (ZAKARIA, 2008).

10 Cumprir destacar que a opção pelo modelo cognitivo não limita a análise a essa lente teórica e tampouco implica em ser esse o melhor instrumento investigativo. Trata-se, tão somente, de uma escolha metodológica que encontra, em outras alternativas, perspectivas concorrentes e/ou complementares como, por exemplo, o modelo decisório racional ou o político-burocrático, mas que, novamente, por limitações metodológicas e escolhas epistemológicas, não foram consideradas.

O efeito sinérgico da combinação de inovações como a inteligência artificial, robótica, realidade virtual e aumentada, Internet das Coisas (IoT), entre outras, tem provocado uma revolução tecnológica que está alterando a forma de viver e trabalhar em uma escala fundamentalmente diferente, com geração de externalidades, por exemplo, em negócios, comportamentos e expectativas dos consumidores (RIFKIN, 2014; LIMA, 2020)¹¹.

Essas tecnologias disruptivas têm grande potencial de impacto no equilíbrio de poder, pois “[...] moldam o nível, o tipo e os processos de relacionamento entre os atores na esfera externa” (CASTRO, 2012, p. 172). Logo, essa alavancagem tecnológica serve de base empírica para a continuidade do pensamento de Arrighi (1996), para quem os componentes tecnológicos são relevantes, uma vez que definirão as condições de um novo ciclo sistêmico de acumulação de ativos que permitirá a projeção de poder em escala mundial de quem o dominar.

Dessa forma, avanços no conhecimento científico e na capacidade tecnológica configuram-se, pois, como indutores de mudanças, provocando transformações em função dos riscos e incertezas que geram nas relações estatais. Armas atômicas e tecnologia da informação são exemplos dessas transformações. O surgimento das armas nucleares revolucionou a geopolítica durante a Guerra Fria e continua a moldar ações e percepções nos processos decisórios em política externa (NETO, 2011; WEISS, 2015). Isso fez aflorar uma série de questões relacionadas à corrida armamentista com destacada atenção dedicada a temas como controle e não proliferação.

Da mesma forma, o grande boom científico em inovação, fomentado pela tecnologia da informação e comunicação, se caracterizou como um fenômeno de construção social que conferiu vantagens competitivas a diversos atores no sistema internacional, estatais e não estatais (LIMA, 2020). Novos instrumentos de diplomacia passaram a influenciar as relações entre Estados, permeando áreas sensíveis da Defesa como cibernética, inteligência, infraestruturas críticas, entre outros.

Vemos, dessa forma, que a propagação de novas capacidades pela transferência e absorção

de tecnologia afeta a competitividade internacional entre países e, portanto, a posição relativa dos Estados na ordem geopolítica, mormente nos assuntos afetos à segurança, defesa e desenvolvimento, ressaltando-se neste estudo o acesso ao espaço.

Nesse sentido, o domínio da tecnologia hipersônica passou a figurar como importante elemento na busca pela superioridade no espaço exterior e, ao mesmo tempo, iniciou um novo ciclo na corrida armamentista entre as grandes potências militares, principalmente Estados Unidos, Rússia e China. Essa disputa facultou ao Brasil a oportunidade para alavancar seu protagonismo no contexto internacional por meio do seu Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE) e, em especial, pelo Projeto Estratégico do Comando da Aeronáutica PROPHIPER, o qual visa ao desenvolvimento de um demonstrador tecnológico de aeronave com propulsão hipersônica.

Portanto, sendo uma tecnologia disruptiva e de emprego dual, o domínio da propulsão hipersônica se apresenta como um fator de grande poder dissuasório, como será explorado adiante, permeando áreas de atuação de diferentes burocracias, dentre as quais aquelas que são nosso objeto de escrutínio.

Uso dual da tecnologia hipersônica e o ambiente operacional

No cenário nacional, o acesso facilitado ao espaço poderá oferecer melhores serviços de alta tecnologia à sociedade, como as capacidades resultantes do PESE, as quais permeiam diferentes áreas previstas na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2018d): comunicações (áreas remotas), meteorologia (previsão do tempo e do clima), observação da terra (monitoramento ambiental, patrulhamento de fronteiras, previsão de safras agrícolas), navegação e monitoramento do espaço, bem como a exploração comercial de serviços e produtos associados às atividades espaciais (ambiente de microgravidade).

A agência de notícias da Força Aérea Brasileira anunciou a entrega do Projeto Detalhado do Demonstrador Tecnológico *SCRamjet 14-XS* pela empresa Orbital¹², em fevereiro de 2019, com a definição de todos os subsistemas necessários

11 Segundo Schwab (2019), essa grande transformação, que começou na virada deste século e foi impulsionada pela revolução digital, denota a Quarta Revolução Industrial.

12 O *SCRamjet* (*Supersonic Combustion Ramjet*) – novo sistema de propulsão aeroespacial, capaz de realizar voos com propulsão hipersônica aspirada a combustão supersônica – possibilita o ganho de volume e carga útil nos veículos espaciais, redução do peso total de decolagem e da quantidade de combustível

para a realização do primeiro ensaio em voo em 2020 (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2019). Isso representa um marco importante para o Projeto, que necessita da garantia de investimentos nos próximos anos até a efetiva operacionalização dessa tecnologia.

Para tanto, o COMAER, com financiamento da FINEP¹³ e apoio da FUNCATE¹⁴, finalizou o Projeto HIPERVEL¹⁵ em 2016 e, recentemente, assinou novo convênio, chamado PROSOLO, que viabilizará os desenvolvimentos subsequentes do 14-X por quatro anos. Em 2017, consolidou o Sistema de Inovação da Aeronáutica (SINAER), uma nova abordagem da inovação em Defesa, visando incrementar a captação de recursos nos fundos de fomento e nas parcerias com a indústria e instituições públicas ou privadas (BRASIL, 2018a).

Ao se analisar o cenário internacional, já com um enfoque e graus de maturação diferentes do projeto brasileiro, constata-se um novo ciclo da corrida armamentista em busca do domínio dessa tecnologia, envolvendo países como os Estados Unidos, Rússia, China, França, Índia, entre outros.

Essas armas podem ser concebidas como veículos não tripulados ou mísseis balísticos de alcance global, que navegam pelo espaço exterior, apresentam trajetórias de voo imprevisíveis e se deslocam a velocidades e altitudes variáveis (LIMA, 2018). Potencialmente, assim como os artefatos nucleares, podem ser utilizadas como armas de destruição em massa para as quais ainda não existem sistemas de defesa eficazes.

Como exemplo, a Rússia revelou o desenvolvimento de testes subaquáticos com o submarino nuclear *Severodvinsk*¹⁶ para um novo míssil hipersônico chamado *Zircon*, o qual também será adaptado ao sistema de defesa antiaérea S-500 *Prometey* na proteção das suas fronteiras.

Segundo o analista militar, Dmitry Safonov, essa arma será inalcançável pelos sistemas globais de defesa aérea na próxima década (ROZIN, 2020). Em dezembro de 2019, em discurso proferido por Vladimir Putin, Moscou anunciou a sua nova arma hipersônica: o míssil *Avangard*. De acordo com Isachenkov (2019), ele é capaz de voar a mais de vinte vezes a velocidade do som, atingir distâncias intercontinentais e carregar uma arma nuclear de até dois megatons. Em 2018, a Rússia também já havia anunciado um novo míssil hipersônico, integrado ao seus caças MiG-31, batizados como *Kinjal* (LIMA, 2018).

Na corrida por este domínio tecnológico a China não ficou atrás e, em agosto de 2018, anunciou o sucesso nos testes com a aeronave hipersônica não tripulada *Xingkong-2*, a qual atingiu seis vezes a velocidade do som. Durante as comemorações dos 70 anos do Partido Comunista, em outubro de 2019, a China apresentou seu novo míssil hipersônico DF-17, manobrável e capaz de voar a mais de 12.000 km/h, o suficiente para superar os atuais interceptadores antimísseis dos EUA (GERTZ, 2019).

Os Estados Unidos, por sua vez, anunciaram, em 2015, a meta de desenvolver uma arma hipersônica até 2023, mas diante do crescente progresso de Pequim e Moscou, começaram, em março de 2019, um teste com o seu protótipo hipersônico C-HGB no Havaí, tendo atingido velocidade vinte vezes superior ao som (US, 2020).

Nessa mesma esteira, a Índia vem desenvolvendo o HTDV¹⁷, como base de testes para futuras armas hipersônicas. Em seu primeiro lançamento, não atingiu a altitude desejada e fracassou. Analistas consideram que esse investimento indiano pode ser considerado um passo perigoso para as conturbadas relações com o Paquistão (PECK, 2019).

necessária para a operação da aeronave, em regimes de voo acima de cinco vezes a velocidade do som, podendo ser utilizado como estágio em veículos de acesso ao espaço, passível de reutilização em novos lançamentos. Conforme previsto no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica, além do motor hipersônico, o projeto PROPHIPER prevê a construção de um veículo aéreo não tripulado (VANT), o qual empregará o conceito de *waverider*, onde uma onda de choque gerada abaixo dele, em razão de sua alta velocidade, fornece-lhe sustentação. O protótipo foi batizado de 14-X, em homenagem ao histórico 14-Bis.

- 13 Empresa pública ligada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações para fomento da inovação e pesquisa.
- 14 Fundação de Ciências, Aplicações e Tecnologias Espaciais que realiza atividades de gestão de contratos, convênios e acordos de parceria celebrados com entidades públicas e privadas para fomentar a pesquisa.
- 15 Projeto que teve como objetivo desenvolver técnicas de medida de velocidades em escoamentos hipersônicos por métodos não intrusivos de diagnóstico.
- 16 Submarino de ataque da Rússia, da classe *Yasen*, projetado para substituir os submarinos da era soviética.
- 17 Sigla utilizada para Veículo Demonstrador de Tecnologia Hipersônica.

A França é o quarto dos cinco membros permanentes do CSNU a realizar estudos sobre sistemas de propulsão para voos hipersônicos, como parte de uma reformulação de seu arsenal nuclear. Em discurso no início de 2019, Florence Parly, Ministra da Defesa, anunciou a emissão de um contrato para um planador hipersônico, prometendo um voo de teste até o final de 2021 e inaugurando o Projeto V-MaX (FRANCE, 2019).

Por isso, considerando o futuro do Projeto PROPHIPER em meio a um ambiente operacional complexo e desafiador na arena internacional, torna-se essencial compreender o papel do MRE e do MD na construção de imagens capazes de moldar o processo decisório brasileiro na diplomacia de defesa, à luz do marco teórico e de instrumentos normativos legais.

O papel das burocracias na construção de imagens nacionais

Ao longo dos anos, o Brasil se engajou no firme compromisso com a defesa do princípio da não proliferação de armas de destruição em massa, assinando vários instrumentos normativos internacionais, alinhado ao que dispõe o Art. 21 da Constituição que assim diz: “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”.

Se, por um lado, a postura do Estado brasileiro é, tradicionalmente, aderente à cultura e tradições pacíficas do seu povo, valores intrínsecos à imagem do país; por outro, o histórico de investimentos em pesquisas nucleares limitou a capacidade de exploração dos benefícios dessa energia. Atualmente, os interesses nacionais, especialmente na área de Defesa, estão sujeitos a atentos olhares, como é o caso, por exemplo, do desenvolvimento do primeiro submarino nuclear pela Marinha do Brasil (BRUSTOLIN, 2014).

Ao trazer essa realidade para a atual corrida em busca do domínio da tecnologia hipersônica, ao Brasil interessa esse conhecimento estratégico, pois, além de contribuir para o seu crescimento econômico, garantirá uma autonomia relativa no acesso ao espaço e uma projeção do país no cenário global. Segundo Carpes (2006), negligenciar o assunto nuclear pode causar uma dependência tecnológica externa e restringir a obtenção desse ativo de poder, seja por sanções econômicas ou por regimes internacionais restritivos.

Nessa direção, vale lembrar que, desde 1963, a ONU vem tentando prevenir uma militarização do espaço exterior ao instar os Estados membros, por meio de resoluções ratificadas por estes em Assembleia Geral, de se absterem de colocar em órbita quaisquer objetos portadores de armas de destruição em massa e de as instalar em corpos celestes, (BRASIL, 1969). Entretanto, os investimentos em defesa por diferentes países, conforme comentado anteriormente, demonstram

uma rápida evolução da tecnologia hipersônica, com potencial de uso do ambiente espacial e com grande poder de dissuasão.

Dessa forma, a inegável relevância assumida por essas novas armas no cenário internacional enseja um novo ciclo da corrida armamentista, diretamente relacionada ao uso do espaço exterior, com impactos no potencial Tratado do PAROS, em debate na Conferência do Desarmamento da ONU desde 1981.

Cumprir destacar que ao final de 2017, foi estabelecido um GGE, sob a presidência brasileira, para buscar instrumentos internacionais visando prevenir a colocação de armas no espaço (UNITED NATIONS, 2017). Portanto, o estudo das percepções burocráticas, nos casos do MRE e do MD, é importante, pois reflete os seus papéis enquanto grupos de interesse na construção de imagens nacionais nos assuntos relacionados à diplomacia de defesa, como mostrado adiante.

Ministério das Relações Exteriores

O Grupo do PAROS, objeto do presente estudo, reuniu-se ao longo do biênio 2018-2019 e focou na discussão sobre as várias áreas temáticas que poderiam resultar em tratado internacional, incluindo elementos relacionados ao controle de armas, equipamentos e tecnologia. Para tanto, especialistas reconheceram a relevância dos princípios contidos em tratados de desarmamento e não proliferação, incluindo o direito de desenvolver tecnologia para fins pacíficos, a necessidade de não dificultar o desenvolvimento econômico ou tecnológico dos Estados, a não discriminação e o objetivo do desarmamento geral e completo (UNITED NATIONS, 2019).

Essa postura inicial, defendida pela representação brasileira no Grupo, identifica elementos incorporados em nossa política externa que Silva (1998, p. 5) chamou de “acervo diplomático permanente”. Essencialmente, trata-se de um

conjunto de normas e valores – como pacifismo, não intervencionismo, respeito ao Direito Internacional, entre outros – percebidos como patrimônio histórico e que formam as imagens cognitivas das elites decisórias, influenciando o processo de tomada de decisões e refletindo a identidade nacional sob a perspectiva do MRE. Tal disposição, também expressa na Estratégia Nacional de Defesa, evidencia a vocação do país e é espelhada nas imagens construídas pela diplomacia brasileira, tal qual observável no extrato que afirma que:

O Brasil rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos. Essa vocação para a convivência harmônica com outros países é parte da identidade nacional e constitui valor a ser conservado pelo povo brasileiro (BRASIL, 2018d, p. 16).

No âmbito do GGE, o Embaixador Guilherme Patriota registrou em seu reporte oficial que “as ameaças geralmente envolvem recursos já existentes em operação, que poderiam emanar de sistemas mais facilmente distinguidos como sistemas militares e armas, embora a aplicação de tecnologias de uso dual seja uma grande preocupação” (UNITED NATIONS, 2019, p. 9, tradução nossa). Ainda nesse tema, complementa que a tecnologia de uso dual foi considerada um dos desafios para o desenvolvimento de um instrumento jurídico eficaz e verificável.

Diante da retórica pacifista do GGE, identifica-se nas palavras de seu Presidente o legado histórico que forma o prisma atitudinal, fruto do acervo diplomático comentado por Silva (1998), por meio do qual as percepções do ambiente operacional são filtradas, levando-o a perseverar na busca de acordos capazes de controlar ou inibir o uso de tecnologias duais para fins bélicos. O TNP é um exemplo desse esforço diplomático, que teve sucesso em paralisar uma proliferação horizontal das armas nucleares, mas converteu-as em um domínio oligárquico de quem as detinha, e não deixou de representar uma ameaça à própria comunidade internacional (LAFER, 2018).

Esse discurso fundamenta o que Weiss (2015) considerou como padrões pelos quais os avanços no conhecimento científico e capacidade tecnológica influenciam o sistema internacional. A rapidez e a abrangência com que a inovação hipersônica pode gerar mudanças fundamentais no ambiente operacional, oferecendo vantagens para quem a domina, faz dela um poderoso instrumento das expressões econômica e militar. Entretanto, para

os países de fronteira tecnológica, a pretensão de novos atores em ascender nesses mercados restritos é vista como uma ameaça dada as potenciais mudanças que, como já asseverado, podem gerar na ordem mundial.

Ainda nas discussões do GGE, considerou-se a proibição de colocar armas no espaço como principal objetivo de qualquer instrumento juridicamente vinculativo. Entretanto, discussões sobre a natureza dual das atividades espaciais limitaram o avanço dos debates. Sugeriu-se, então, a proibição de objetos especificamente projetados para uso como armas (UNITED NATIONS, 2019). De fato, não houve consenso internacional, apesar de o GGE ter avançado em várias áreas.

Não obstante o desfecho dos trabalhos, a condução brasileira do Grupo espelhou princípios constitucionais que regem suas relações internacionais realçando, destarte, fatores ideacionais, aqui representados por um conjunto de crenças e valores materializados. Destacamos, nesse contexto, *inputs* cognitivos impulsionadores de ação, que moldam as estratégias políticas e influenciam a construção da imagem do país no plano internacional como um Estado pacífico e convergente com instrumentos normativos relacionados ao desarmamento.

Todavia, as discussões atinentes à diplomacia de defesa têm repercussão direta nos interesses de diferentes burocracias do Estado, que desempenham papéis distintos aos do MRE, com percepções nem sempre convergentes, e que também exercem forte influência na construção de imagens nacionais como, por exemplo, o Ministério da Defesa.

Ministério da Defesa

Apesar de ser reconhecidamente um país pacífico, o Brasil não pode se furtar do preparo para a defesa de seus ativos contra riscos de ameaças externas, ainda que remotas, nem tampouco do seu desenvolvimento científico-tecnológico e industrial, sendo a dissuasão um dos instrumentos à disposição do Estado nos campos diplomático e militar, tal qual disposto nos principais instrumentos normativos de Defesa.

A prioridade para o desenvolvimento tecnológico nacional está ratificada na Constituição Federal (1988), art. 218, que estabelece que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”. Complementa, ainda, que especial atenção será dedicada ao mercado interno de modo a viabilizar a autonomia tecnológica do país. Consoante a esse pensamento,

o Livro Branco de Defesa Nacional prevê que “a soberania da Nação, sua inserção econômica competitiva e seu desenvolvimento pleno pressupõem capacidade de defesa condizente com as potencialidades e aspirações do País”. (BRASIL, 2018e, p. 27).

Diante desse cenário, espera-se que o Brasil invista em recursos materiais e humanos na busca de autonomia no acesso ao espaço exterior como instrumento para garantir a sua soberania, contribuir para o incremento da projeção do país no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais, bem como promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa, atividades enunciadas como objetivos nacionais na Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2018d).

Percebe-se, então, que as diretrizes apontam para a busca da autossuficiência tecnológica na cadeia produtiva e na capacitação do capital humano, o que nos leva, concomitantemente, ao desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID) – com produtos de emprego dual, além da geração de empregos e renda. Com esse foco, espera-se que a produção do setor de defesa induza inovações tecnológicas com aplicações civis, contribua para o desenvolvimento nacional com produtos de alto valor agregado e, em parceria com o meio acadêmico, fomente a pesquisa de tecnologias variadas com relevante participação no PIB (BRASIL, 2018e).

Nessa esteira, a Concepção Estratégica “Força Aérea 100” reconhece a vocação do país em Ciência, Tecnologia e Inovação e volta o foco para a busca de soluções nacionais em defesa, visando à absorção, pela cadeia produtiva doméstica, dos conhecimentos necessários à redução gradativa da dependência externa (BRASIL, 2018b). Ainda, associa o conceito de dissuasão à aplicação do Poder Aeroespacial, onde a plena conquista do espaço configura-se como aspecto essencial para a Segurança Nacional, dependente de uma firme política de Estado, além de ser um importante instrumento para a diplomacia.

Para isso, torna-se necessário o esforço permanente para uma efetiva coordenação entre

o MRE e o MD, a fim de fortalecer a articulação diplomática-militar nas relações internacionais, conforme destacado na PND (BRASIL, 2018d). Essa constatação evidencia, novamente, a importância de entender o papel das burocracias na condução do tema, pois, o multilateralismo e a lógica de poder no sistema internacional exigem sinergia entre as políticas externa e de defesa, uma vez que esta oferece àquela o suporte imprescindível para a atuação diplomática em um ambiente de natureza essencialmente anárquica e assimétrica.

Diante desse arcabouço documental, evidencia-se, da perspectiva do MD, o alinhamento do projeto PROPHIPER com os instrumentos normativos de mais alto nível, dada a projeção estratégica por ele proporcionada, com benefícios para a sociedade, pois pressupõe o envolvimento de governo, indústria e academia em um esforço combinado de inovação e empreendedorismo como chave para o crescimento econômico e o desenvolvimento social baseados no conhecimento. Além do fomento à indústria nacional, essa capacidade tem o potencial de alavancar o protagonismo do Brasil nas suas relações internacionais, ombreado o MRE na defesa dos interesses nacionais.

Destarte, percebe-se que o papel do MD, na diplomacia de defesa, se volta à construção de uma prevalecte imagem de país em busca do próprio progresso científico-tecnológico e industrial, por meio da gradual independência externa de sua cadeia produtiva e na aplicação dual dos produtos de defesa. Visa, dessa maneira, ampliar seu poder de dissuasão como instrumento para a Segurança Nacional e promoção da paz, além de, como dito, contribuir para projetar o Brasil no concerto das nações.

Assim, aplicados os constructos epistemológicos do modelo cognitivo de análise às tecnologias disruptivas e seus reflexos no sistema internacional, bem como aos papéis das burocracias na construção de imagens do país, temos elementos que nos permitem analisar condicionantes da postura brasileira referente ao problema de pesquisa.

Análise da postura brasileira na diplomacia de defesa

Na teoria cognitiva de análise de processos decisórios em política externa, ao se observar o ambiente operacional – internacional e doméstico – e o ambiente psicológico – ideias, imagens e

prisma atitudinal – aliados às políticas burocráticas, contesta-se o modelo estímulo/resposta do ator unitário, representado pelo Estado, e revela-se a influência da dimensão subjetiva e

suas variáveis na explicação de padrões pelos quais as ações são tomadas (QUEIROZ, 2013).

Nessa esteira, na gênese do processo de profissionalização dos diplomatas brasileiros, torna-se perceptível a presença de mecanismos causais pelos quais o já mencionado “acervo diplomático permanente”, assimilado como tradição, configura-se por si próprio em instrumento cognitivo útil na interpretação da realidade internacional. Assim, atribui-se às imagens um protagonismo na construção de uma identidade nacional e preferências sobre o processo de formulação de políticas externas (SILVA, 1998).

Direcionando o olhar ao citado acervo, Sharp (2009) expõe que na cultura militar diferentes valores são cultivados e, se necessário, a força pode ser um instrumento eficaz para lidar com as questões de segurança e defesa nacionais. Já os diplomatas, por sua vez, também possuem seus próprios códigos de conduta e buscam, na tradição diplomática, manter as relações pacíficas como lídimo objetivo.

Nessa mesma perspectiva, Silva (2014) salienta que a possibilidade de atuar em ambientes diversos e interdependentes proporciona aos diplomatas uma visão de mundo distinta. Dessa forma, fatores societais¹⁸ incorporados ao cotidiano dos representantes diplomáticos põem sob os holofotes aquelas dimensões psicológicas e culturais que incidem na conduta dos atores envolvidos nos processos decisórios e, por conseguinte, nos rumos da política externa (HERZ, 1994).

Como resultado, forma-se, então, uma “cultura diplomática” que, em certa medida, orienta o posicionamento brasileiro no cenário internacional a partir de valores, crenças e atitudes, os quais possuem raízes históricas e têm relação direta com a construção de imagens nacionais. Nesse sentido, Sardenberg (2018) afirma que o legado histórico-cultural brasileiro converge em esforços na promoção dos ideais do desarmamento, desenvolvimento e democratização das relações internacionais, ombreando-se às políticas defendidas pela ONU.

Cabe esclarecer, ainda, que a diplomacia de defesa se caracteriza por sua natureza não coercitiva, baseada na “[...] construção e reprodução de relações no âmbito da Defesa entre Estados e outras entidades que atuam na política

internacional que não implicam em ameaça ou uso da força” (SILVA, 2014, p. 96). Esse aparente paradoxo lhe outorga uma singularidade, na medida em que não se limita às questões militares, abrangendo também temas políticos estratégicos que envolvem segurança e desenvolvimento, além de processos econômicos e sociais para o fortalecimento de valores democráticos.

Com isso, analisando-se a postura brasileira na condução do GGE para o tratado do PAROS, ao defender o direito ao desenvolvimento tecnológico para fins pacíficos, especialmente as tecnologias de emprego dual, bem como os interesses econômicos dos Estados, é possível identificar os traços históricos da cultura diplomática do país, além da coerência com as imagens do Brasil projetadas no cenário internacional. Esse posicionamento, como visto anteriormente, converge com o papel do Ministério da Relações Exteriores na condução da política externa e alinha-se à histórica postura do Brasil.

Entretanto, a formulação da política externa é, dentre outros aspectos, o resultado da disputa de interesses entre diferentes burocracias, onde as ações governamentais emergem do processo de barganha entre os atores que compõem a estrutura do Estado (ALLISON; HALPERIN, 1972). E, como visto, no caso da diplomacia de defesa, as principais estruturas burocráticas envolvidas são o MRE e o MD.

Ademais, para essa análise, assume-se que tais avanços tecnológicos representam um importante vetor multissetorial na definição de um novo ciclo sistêmico de acumulação de ativos por intermédio do domínio de conhecimento de alto valor agregado (CARPES, 2006). Dessa forma, aos países interessa o conhecimento estratégico que impulse o desenvolvimento econômico e traga uma maior autonomia relativa e capacidade de projeção externa. Assim, como no campo nuclear, a dualidade implícita à tecnologia hipersônica converte-se em recurso de poder, como um elemento de diferenciação e vantagem competitiva incidindo nas relações internacionais, seja para fins pacíficos ou militares.

Embora distante dos principais conflitos da atualidade, o Brasil não pode estar alheio aos impactos futuros das tecnologias críticas, haja vista a emergência de novas ameaças no cenário internacional (BRASIL, 2018d). Considerando, pois, que a END privilegia a ação diplomática na solução de controvérsias e adota uma estratégia

18 Variáveis ditas societais referem-se às coletividades e suas identidades, ou seja, aquele conjunto de ideias e costumes que conectam indivíduos a um determinado agrupamento social resultante de princípios organizacionais que envolvem, por exemplo, língua, cultura, religião, ideologias, raça, história.

preponderantemente defensiva, visando à preservação da soberania, da integridade territorial e dos interesses nacionais, a expressão militar edifica seus principais alicerces no poder de dissuasão do Estado brasileiro (BRASIL, 2018d).

Ratificando essa ideia, Paiva (2012, p. 320) afirma que “a dissuasão, estratégia ou efeito, é uma opção menos agressiva do que a ação, portanto mais coerente com o perfil pacífico e o histórico de relações internacionais do Brasil”. Ele acrescenta, ainda, que a aplicação inteligente das duas vertentes da política externa, militar e diplomática, deve ser uma combinação capaz de prover segurança e capacidade de defesa para o país.

Assim, entende-se que as atividades do MD, apesar de eventualmente concorrentes, tendem a ser complementares às atividades do MRE, construídas sobre elementos de convergência com a política do Estado, buscando adquirir capacidades de defesa que confirmam ao Brasil o poder de dissuadir possíveis ameaças e que possam contribuir para a projeção do país no sistema internacional.

Nessa mesma direção, o Livro Branco de Defesa Nacional estabelece que “pela dissuasão

e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, outrossim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e externa, esta última, historicamente, voltada para a causa da paz, da integração e do desenvolvimento” (BRASIL, 2018e, p. 25).

Urge, portanto, ao país dispor de uma dissuasão perceptível, que represente a essência das expressões de poder voltadas à defesa de seus valores e interesses. Consoante a isso, a sinergia entre o desenvolvimento de capacidades militares e o fomento da Base Industrial de Defesa amalgama esforços para a projeção de imagens no cenário internacional enquanto vetor indutor de progresso.

Nessa esteira, as tecnologias espaciais alinham-se a esse propósito com benefícios tangíveis para a sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, oferecem aplicação direta na área de defesa, como é o caso da propulsão hipersônica aqui abordada. Destarte, a fim de visualizar o papel desempenhado pelas duas principais burocracias que atuam na diplomacia de defesa – no caso da propulsão hipersônica – uma síntese das inter-relações que tomam forma entre elas, a partir dos fatos narrados e das variáveis selecionadas para este estudo, é apresentada no quadro a seguir:

Quadro 1 – Burocracias na diplomacia de defesa

Ministério das Relações Exteriores	Ministério da Defesa
Princípios	
Solução pacífica de controvérsias	Ação diplomática coordenada com o poder dissuasório do país
Convergência com a retórica do desarmamento mundial	Promoção da paz
Não intervencionismo e defesa da paz	Estratégia preponderantemente defensiva
Papéis	
Projetar o Brasil no sistema internacional	Fortalecer o poder de dissuasão
Defender o direito ao desenvolvimento tecnológico do Brasil para fins pacíficos	Desenvolver a BID - Tecnologias duais
	Buscar a autonomia produtiva e tecnológica
	Fomentar a autonomia no acesso ao espaço
Preservar a soberania, a integridade territorial e defender os interesses nacionais	

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.



Ao comparar os papéis desempenhados pelo MRE e MD na política externa, percebe-se a existência de uma convergência entre os imperativos de defesa e a tradição diplomática brasileira. De forma pragmática, o Projeto PROPHIPER apresenta-se como ferramenta alternativa na busca do desenvolvimento e autonomia tecnológicos para fins pacíficos e na maximização da capacidade dissuasória nacional a partir do domínio de tecnologias disruptivas e a concomitante projeção do país no sistema internacional.



Logo, ao comparar os papéis desempenhados pelo MRE e MD na política externa, percebe-se a existência de uma convergência entre os imperativos de defesa e a tradição diplomática brasileira. De forma pragmática, o Projeto PROPHIPER apresenta-se como ferramenta alternativa na busca do desenvolvimento e autonomia tecnológicos para fins pacíficos e na maximização da capacidade dissuasória nacional a partir do domínio de tecnologias disruptivas e a concomitante projeção do país no sistema internacional.

O MD se projeta, então, como um ator vocacionado para moldar o poder dissuasório do Estado brasileiro, priorizando o estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias autóctones, com foco na base industrial de defesa e, ao mesmo tempo, na promoção de parcerias internacionais para o intercâmbio de conhecimentos de interesse do país (BRASIL, 2018d).

Por sua vez, as imagens nacionais construídas referendam o MRE como ator protagonista na defesa do direito ao desenvolvimento da tecnologia hipersônica no Brasil, ao mesmo tempo em que busca prevenir uma corrida armamentista no espaço exterior por meio de um instrumento internacional, juridicamente vinculante.

Considerações finais

O novo ciclo da corrida armamentista em curso no domínio do espaço exterior fez emergir na agenda internacional antigas preocupações quanto à proliferação de armas e, com isso, pôs em evidência a intersecção entre tecnologias sensíveis emergentes, externalidades geopolíticas e os rumos da ordem mundial denotando, pois, a importância de estudos que proporcionem melhor compreensão do papel das burocracias que atuam na diplomacia de defesa.

Para tanto, o exame dos padrões de comportamento da política externa brasileira, com foco no emprego de tecnologias disruptivas e duais como o Projeto PROPHIPER, permitiu-nos lançar um olhar panorâmico sobre *inputs* que dão forma aos processos de tomada de decisão a partir de referências epistemológicas oferecidas pelas lentes conceituais do modelo de análise cognitiva.

Isso, por sua vez, nos impõe ressaltar que esta pesquisa é limitada em extensão e capacidade explicativa, tendo sido considerada apenas uma seleta amostragem de elementos de uma ampla literatura sobre modelos de análise de processos

decisórios em política externa. Ademais, o estudo restringiu-se tão somente à análise, dentro de um recorte temporal reduzido, de duas das principais burocracias estatais que atuam na diplomacia de defesa – MRE e MD – o que, igualmente, foi um limitador do poder explicativo das inferências obtidas, ainda que, no geral, contribuam para a produção de conhecimento generalizável baseado em premissas empíricas, plausíveis e testáveis.

Feitas as devidas admoestações de ordem metodológica quanto aos riscos de imprecisões do estudo, destacamos, outrossim, os adendos analíticos de pesquisa construída a partir da análise de elementos subjetivos – imagens, ideias e prisma atitudinal – que influenciam o ambiente psicológico na ordenação de preferências e comportamentos, emoldurados, pois, pelo ambiente operacional que, a seu turno, estabelece os limites para a execução das decisões.

Assim, da conjugação de fatores de ordem cognitiva com o mundo real, investigou-se o papel das burocracias na construção de imagens, a fim de verificar seus envolvimento na área de Segu-

rança, Defesa e Desenvolvimento, ancorando-se no caso da propulsão hipersônica como vetor do aparente conflito entre os interesses do MD e as tradições diplomáticas nas discussões acerca de um potencial Tratado do PAROS, em debate na Conferência do Desarmamento da ONU.

Para isso, voltamos à pergunta que motivou a pesquisa: no âmbito do processo de tomada de decisão, ao longo do biênio 2018-2019, de que forma a construção de imagens do país influenciou a postura da diplomacia de defesa brasileira com relação à tecnologia hipersônica?

A análise demonstrou que a relação causal entre as variáveis independentes (ambientes operacional e psicológico) validaram a influência das imagens no processo decisório da diplomacia de defesa (variável dependente), por meio dos interesses das burocracias selecionadas (variável interveniente).

As inferências obtidas apontaram para a convergência de papéis entre as estruturas burocráticas ao construírem imagens do país no cenário internacional que se complementam e se alinham à cultura, tradições e identidades expressas no ordenamento jurídico doméstico. Ao mesmo tempo, percebeu-se que ambas defen-

dem o direito ao desenvolvimento tecnológico, visando à autonomia na cadeia produtiva, e buscam fortalecer o poder dissuasório brasileiro, projetando-o no concerto das nações.

Ademais, constatou-se ser uma oportunidade para o Brasil investir em áreas críticas e de domínio restrito a países de fronteira tecnológica, dentro do contexto circunstancial aqui apresentado, trata-se de uma opção pragmática para o Estado fomentar desenvolvimento econômico, industrial e militar. Logo, considerando-se as contribuições assim como os limites já citados quanto ao alcance explicativo das ferramentas analíticas empregadas, as inferências permitiram-nos refutar a premissa da existência de um paradoxo entre os interesses da defesa e a atividade diplomática brasileira.

Por fim, com a atuação sinérgica do MD e MRE, espera-se, pois, que o Projeto PROPHIPER contribua para alavancar a projeção e o protagonismo do país nas arenas decisórias internacionais, haja vista as possibilidades que se descortinam nesse cenário em que o domínio de inovações disruptivas assume nítidos contornos como variável capaz de promover rearranjos estruturais nas relações de poder.

Referências bibliográficas

ALLISON, G. T.; HALPERIN, M. H. Bureaucratic Politics: A paradigm and some policy implications. *World Politics*, v. 24, Supplement: Theory and Policy in International Relations, p. 40-79, 1972.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 65/CEMAER, de 6 de dezembro de 2018. Aprova o PCA 11-217 "Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação da Aeronáutica". Boletim do Comando da Aeronáutica, Rio de Janeiro, n. 218, 14 dez. 2018a.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 1.597/GC3, de 10 de outubro de 2018. Aprova reedição da DCA 11-45 "Concepção Estratégica – Força Aérea 100". Boletim do Comando da Aeronáutica, Rio de Janeiro, n. 180, 15 out. 2018b.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova reedição da DCA 11-47 "Plano Estratégico Militar da Aeronáutica". Boletim do Comando da Aeronáutica, Rio de Janeiro, n. 222, 20 dez. 2018c.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Decreto nº 64.362, de 17 de abril de 1969. Promulga o Tratado sobre Exploração e Uso do Espaço Cósmico, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 17 de abril de 1969. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 abr. 1969. Seção 1, p. 3379.

BRASIL. Ministério da Defesa. Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de

- Defesa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 dez. 2018d. Seção 1, p. 4.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Decreto Legislativo nº 179*, de 14 de dezembro de 2018. Aprova o Livro Branco de Defesa Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 dez. 2018e. Seção 1, p. 4.
- BRECHER, M.; STEINBERG, B.; STEIN, J. A Framework for Research on Foreign Policy Behavior. *Journal of conflict resolution*, v. XIII, n. 1, p. 75-101, mar. 1969.
- BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. *Inovação e Desenvolvimento via Defesa Nacional nos EUA e no Brasil*. 169 p. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- CARPES, Mariana Montez. *A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas: domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional*. 155 p. Tese (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2006.
- CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012.
- Concluída mais uma etapa do projeto de desenvolvimento de um veículo hipersônico. FORÇA AÉREA BRASILEIRA, Brasília, 21 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/33480>>. Acesso em: 11 maio 2020.
- France joins race to develop 'hypersonic' weapons, after China, Russia and US. *South China Morning Post*, Hong Kong, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/world/europe/article/2184025/france-joins-race-develop-hypersonic-weapons-after-china-russia>>. Acesso em: 17 maio 2020.
- GERTZ, Bill. China's new hypersonic missile. *THE WASHINGTON TIMES*, Washington, 3 out. 2019. Disponível em: <<https://www.washingtontimes.com/news/2019/oct/2/china-shows-df-17-hypersonic-missile/>>. Acesso em: 12 maio 2020.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.
- HERZ, Mônica. Análise cognitiva e política externa. *Revista Contexto Internacional*, v. 16, n. 1, p. 5-89, 1994.
- Hypersonic Weapon Basics. *MDDA – MISSILE DEFENSE ADVOCACY ALLIANCE*, Alexandria, 30 maio 2018. Disponível em: <<https://missiledefenseadvocacy.org/missile-threat-and-proliferation/missile-basics/hypersonic-missiles/>>. Acesso em: 16 jan. 2020.
- ISACHENKOV, Vladimir. New Russian weapon can travel 27 times the speed of sound. *AP NEWS*, Moscow, 27 dez. 2019. Disponível em: <<https://apnews.com/597e7f2b20b21af959e4c6983b255c37>>. Acesso em: 17 jan. 2020.
- LAFER, Celso. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Brasília: FUNAG, 2018.
- LIMA, Jean Santos. *A vantagem competitiva das nações no limiar da 4ª Revolução Industrial: A importância da economia do conhecimento, da sinergia entre indústria e serviços, e da política internacional*. 282 p. Tese (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- LIMA, Lioman. Qué son las armas hipersónicas y la competencia entre China, Estados Unidos y Rusia para desarrollarlas primero. *BBC NEWS*, Londres, 10 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45123118>>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- NETO, Ibrahim Abdul Hak. *Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo*. Brasília: FUNAG, 2011.
- PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. O presente e o futuro da dissuasão brasileira. In: SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 317-342, 2012.
- PECK, Michael. India's Hypersonic Missiles Are a Major Threat to Pakistan. *The National Interest*, Washington, 13 jul. 2019. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/indias-hypersonic-missiles-are-major-threat-pakistan-66682>>. Acesso em: 17 maio 2020.

- Publicados primeiros resultados experimentais de demonstrador de propulsão hipersônica. *INSTITUTO TECNOLÓGICO DE AERONÁUTICA*, São José dos Campos, 14 set. 2016. Disponível em: <<http://www.ita.br/noticias94>>. Acesso em: 14 jan. 2020.
- QUEIROZ, Fabio Albergaria. *Dinâmicas do processo decisório em política externa a partir de uma perspectiva cognitiva: o papel das imagens no caso da Política Externa Independente (1961-1964)*. *Política Externa*, v. 22, n. 2, p. 25-38, 2013.
- QUEIROZ, F. A.; BARROS, T. C. Uma abordagem cognitiva sobre o Haiti: o papel do ambiente psicológico na construção de imagens no contexto da MINUSTAH (2004-2016). *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 12, n. 3, p. 139-174, 2018.
- REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso complementar*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- RIFKIN, Jeremy. *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- ROZIN, Igor. Russia to test its first submarine-based hypersonic missiles. *RUSSIA BEYOND*, Moscow, 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.rbth.com/science-and-tech/332029>>. Acesso em: 11 maio 2020.
- RUSSEL, R. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1990.
- SARDENBERG, Ronaldo Mota. *Nações Unidas, Conselho de Segurança, a Ordem Mundial e o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2018.
- SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2019.
- SHARP, Paul. *Diplomatic Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SILVA, Alexandra de Mello. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 139-158, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200008>>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- SILVA, Antonio Ruy de Almeida. *A diplomacia de defesa na sociedade internacional*. 194 p. Tese (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2014.
- SPROUT, H.; SPROUT, M. Environmental Factors in the Study of International Politics. In: ROSENAU, J. N. (Ed.). *International Politics and Foreign Policy*. Nova York: Free Press, 1961, p. 41-56.
- TETLOCK, P. E.; MCGUIRE JÚNIOR, C. B. Cognitive Perspectives on Foreign Policy. In: IKEN-BERRY, G. J. (Ed.). *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. Nova York: Longman, 2002. p. 488-500.
- UNITED NATIONS. *Further Practical Measures for the Prevention of an Arms Race in Outer Space*. Resolution 72/250. Genebra, 24 dez. 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/72/250>>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- UNITED NATIONS. *Further practical measures for the prevention of an arms race in outer space*. Seventy-fourth session. New York, 9 abr. 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/A/74/77>>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- US launches hypersonic glide body test in race to catch up with China and Russia*. MDA – MISSILE DEFENSE ADVOCACY ALLIANCE, Alexandria, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://missiledefenseadvocacy.org/mdaa-in-the-news/us-launches-hypersonic-glide-body-test-in-race-to-catch-up-with-china-and-russia/>. Acesso em: 12 maio 2020.
- VERTZBERGER, Yaacov. *The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decision Making*. Stanford: Stanford University Press, 1990. ISBN 0-8047-2245-5
- WEISS, Charles. How do Science and Technology Affect International Affairs? *Springer Science + Business Media Dordrecht*. 53. ed. Minerva, p. 411-430, nov. 2015.
- WILHELMY, M. *Política Internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: GEL, 1988.
- ZAKARIA, Fareed. *The post-American World*. New York: W. W. Norton & Company, 2008.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais
@funagbrasil



ISSN 2359-5280



9 772359 528009



**INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



**MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES**