



Fernando de Mello Barreto formou-se em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Advogou em São Paulo e em Nova York, onde obteve mestrado na Columbia University. Diplomata de carreira, teve postos em Madri, Quito, Nova York (ONU), Ottawa, Genebra (OMC), Londres (Cônsul-Geral), Camberra (Embaixador), Boston (Cônsul-Geral) e Hartford (Cônsul-Geral). De retorno ao Brasil, foi Secretário-Adjunto de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo e Professor Colaborador do Instituto de Relações Internacionais da USP.

Neste livro, Fernando de Mello Barreto apresenta a diplomacia em seus múltiplos aspectos, tanto para potenciais diplomatas como para os interessados em temas internacionais de maneira geral. Embora trate da diplomacia mundial, ao longo do texto foram inseridos exemplos de práticas da implementação da política externa luso-brasileira no decorrer de sua história. O livro resume os principais conceitos da diplomacia e sua longa evolução, analisa os ministérios do exterior e múltiplos aspectos relacionados aos diplomatas, e examina áreas centrais de atuação da diplomacia contemporânea: paz e segurança, direitos humanos, economia (comércio, finanças e cooperação), meio ambiente, cultura e divulgação, além da chamada diplomacia subnacional. Por fim, considera os desafios ligados ao aumento do número de atores e de temas tratados, as mudanças e as perspectivas para as necessárias adaptações da diplomacia no porvir.



coleção | RELações  
| INTERNACIONAIS

FERNANDO DE MELLO BARRETO

RELações  
INTERNACIONAIS  
DIPLOMACIA  
TRADIÇÕES, MUDANÇAS E DESAFIOS

Fernando de Mello Barreto

# DIPLOMACIA

## TRADIÇÕES, MUDANÇAS E DESAFIOS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO  
BRASIL

coleção | RELAÇÕES  
| INTERNACIONAIS

FERNANDO DE MELLO BARRETO

---

# DIPLOMACIA

## TRADIÇÕES, MUDANÇAS E DESAFIOS

---

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO  
BRASIL

coleção | RELAÇÕES  
| INTERNACIONAIS

# DIPLOMACIA

TRADIÇÕES, MUDANÇAS E DESAFIOS

## MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

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

## FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

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

### Conselho Editorial

Ana Flávia Barros-Platiau	Maitê de Souza Schmitz
Daniella Poppius Vargas	Maria Regina Soares de Lima
João Alfredo dos Anjos Junior	Maurício Santoro Rocha
Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos	Rogério de Souza Farias

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

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

FERNANDO DE MELLO BARRETO

# DIPLOMACIA

TRADIÇÕES, MUDANÇAS E DESAFIOS



BRASÍLIA – 2024

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Tel.: (61) 2030-9117/9128  
Site: gov.br/funag  
E-mail: funag@funag.gov.br

**Coordenação-Geral de Publicações e Eventos:**

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho

**Coordenação de Publicação e Editoração:**

Fernanda Antunes Siqueira

**Revisão:**

Gabriela Del Rio de Rezende

**Equipe de publicação e editoração:**

Alessandra Marin da Silva  
Ana Clara Ribeiro Teixeira  
Eliane Miranda Paiva  
Luiz Antônio Gusmão  
Nycole Cardia Pereira

**Programação Visual e Diagramação:**

Denivon Cordeiro de Carvalho

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores e da Fundação Alexandre de Gusmão.

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B273d Barreto, Fernando de Mello

Diplomacia: tradições, mudanças e desafios / Fernando de Mello Barreto. --

1. ed. -- Brasília : FUNAG, 2024.

296 p. -- (Coleção relações internacionais)

ISBN: 978-65-5209-067-6

1. Política externa – Brasil. 2. Brasil – História diplomática. 3. Relações internacionais - Brasil. 4. Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE) - História. 5. Diplomatas. 6. Carreira pública. I. Título. II. Série.

CDD-327.81

---

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

Elaborada por Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213

(SC Assessoria Editorial, SP, Brasil)

# SUMÁRIO

<b>Siglas</b> .....	<b>13</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>15</b>

## PRIMEIRA PARTE DIPLOMACIA: CONCEITO E EVOLUÇÃO

<b>1. Diplomacia – Conceito</b> .....	<b>19</b>
1.1. Definições .....	19
1.2. Características .....	21
1.3. Objetivo.....	22
1.4. Teoria e prática .....	22
<b>2. Diplomacia – História</b> .....	<b>25</b>
2.1. Antiguidade.....	25
2.2. Idade Média .....	28
2.3. Renascimento .....	30
2.4. Século XVII .....	31
2.5. Século XVIII .....	33
2.6. Século XIX .....	34
2.7. Século XX .....	40
2.7.1. I Guerra Mundial.....	41
2.7.2. II Guerra Mundial .....	48
2.7.3. A Guerra Fria .....	50
2.7.4. O pós-Guerra Fria .....	53
2.8. Século XXI .....	55
2.9. Conclusões .....	57

**SEGUNDA PARTE**  
**MINISTÉRIO DO EXTERIOR E SEUS DIPLOMATAS**

<b>3. Ministérios do Exterior .....</b>	<b>61</b>
3.1. Histórico .....	61
3.2. Organização .....	63
3.2.1. Chancelarias .....	63
3.2.2. Postos no exterior .....	66
3.3. Comunicação.....	67
3.4. Funcionários .....	70
3.4.1. Diplomatas .....	70
3.4.2. Adidos .....	72
3.4.3. Demais funcionários .....	74
3.5. Formas de atuação.....	74
3.5.1. Tradicional.....	74
3.5.2. Não tradicional.....	75
3.6. Conclusões .....	79
<b>4. Carreira Diplomática .....</b>	<b>81</b>
4.1. Recrutamento e seleção.....	82
4.2. Formação e treinamento .....	83
4.3. Promoção .....	86
4.4. Rotatividade.....	88
4.4.1. Chefes de missão .....	89
4.4.2. Encarregado de negócios.....	94
4.4.3. Demais funcionários .....	95
4.5. Especificidades.....	96
4.5.1. Diversidade.....	96
4.5.2. Família .....	97
4.5.3. Obediência .....	98
4.6. Conclusões .....	101
<b>5. Direitos e deveres dos diplomatas .....</b>	<b>103</b>
5.1. Histórico .....	103
5.2. Codificação .....	105

5.3. Direitos.....	108
5.3.1. Imunidades.....	108
5.3.2. Inviolabilidade.....	110
5.3.3. Proteção e segurança.....	112
5.4. Deveres.....	113
5.4.1. Não interferência.....	113
5.4.2. Dever de informar.....	114
5.5. Conclusões.....	115
<b>6. Funções diplomáticas.....</b>	<b>117</b>
6.1. Representação.....	117
6.2. Proteção de interesses.....	118
6.3. Promoção de relações.....	119
6.4. Informação.....	120
6.5. Negociação.....	122
6.6. Conclusões.....	123
<b>7. Negociação diplomática.....</b>	<b>125</b>
7.1. Conceito.....	125
7.2. Processo.....	126
7.2.1. Negociadores.....	126
7.2.2. Fases.....	127
7.2.3. Acordos.....	132
7.3. Classificação.....	135
7.3.1. Bilaterais.....	135
7.3.2. Multilaterais.....	138
7.4. Conclusões.....	144
<b>8. Negociações multilaterais especiais.....</b>	<b>145</b>
8.1. Conferências internacionais.....	145
8.1.1. Processo.....	146
8.1.2. Fases.....	147
8.1.3. Avaliação.....	149
8.2. Reuniões de Cúpula.....	150
8.2.1. Histórico.....	150

8.2.2. Classificação.....	151
8.2.3. Processo .....	152
8.2.4. Avaliações .....	152
8.3. Conclusões .....	155
<b>9. Funções consulares.....</b>	<b>157</b>
9.1. Proteção aos nacionais .....	158
9.1.1. Assistência a nacionais.....	158
9.1.2. Acesso a nacionais presos .....	159
9.2. Funções administrativas .....	160
9.2.1. Passaportes.....	160
9.2.2. Vistos .....	161
9.3. Funções notariais .....	162
9.4. Outras funções .....	162
9.5. Conclusões .....	163

**TERCEIRA PARTE**  
**ÁREAS DA DIPLOMACIA**

<b>10. Diplomacia política: paz e segurança.....</b>	<b>167</b>
10.1. Prevenção de conflitos .....	168
10.2. Desarmamento e Não Proliferação Nuclear .....	169
10.3. Negociação direta para solução de conflitos .....	174
10.4. Mediações ou bons ofícios .....	175
10.4.1. Definição.....	175
10.4.2. Classificação .....	177
10.4.3. Neutralidade.....	177
10.4.4. Mediadores.....	178
10.4.5. Avaliações .....	180
10.5. Arbitragem.....	180
10.6. Manutenção da paz .....	181
10.7. Conclusões .....	182
<b>11. Diplomacia de Direitos Humanos.....</b>	<b>183</b>
11.1. Histórico .....	183

11.1.1. Carta e Pactos da ONU.....	183
11.1.2. Outros instrumentos .....	184
11.2. Órgãos internacionais .....	185
11.2.1. Conselho de Direitos Humanos.....	185
11.2.2. Tribunal Penal Internacional.....	186
11.2.3. Outros órgãos.....	187
11.3. Organizações não governamentais.....	188
11.4. Soberania e não intervenção.....	189
11.5. Dever de intervir?.....	190
11.6. Avaliações.....	191
11.7. Conclusões .....	192
<b>12. Diplomacia Econômica .....</b>	<b>193</b>
12.1. Comércio .....	196
12.1.1. Política comercial .....	196
12.1.2. Promoção comercial.....	199
12.2. Investimentos.....	200
12.3. Finanças .....	201
12.4. Cooperação .....	202
12.4.1. Objetivos .....	203
12.4.2. Classificação .....	203
12.5. Conclusões .....	204
<b>13. Diplomacia Ambiental .....</b>	<b>205</b>
13.1. Histórico .....	205
13.2. Atores.....	209
13.2.1. Governos .....	210
13.2.2. Organizações intergovernamentais .....	211
13.2.3. ONGs .....	211
13.3. Processo .....	212
13.4. Acordos .....	212
13.5. Conclusões .....	213
<b>14. Diplomacia Cultural e Pública .....</b>	<b>215</b>
14.1. Diplomacia Cultural .....	216

14.1.1. Expressões culturais.....	217
14.1.2. Avaliação.....	219
14.2. Diplomacia Pública.....	220
14.2.1. Conceito.....	220
14.2.2. Histórico.....	220
14.2.3. Objetivos.....	221
14.2.4. Características.....	222
14.2.5. Avaliações.....	225
14.3. Conclusões.....	226
<b>15. Paradiplomacia.....</b>	<b>227</b>
15.1. Diplomacia de Estados, províncias ou regiões.....	228
15.2. Diplomacia de cidades.....	229
15.2.1. Definição.....	229
15.2.2. Objetivos.....	230
15.2.3. Histórico.....	230
15.2.4. Formas de atuação.....	232
15.2.5. Áreas de atuação.....	234
15.2.6. Avaliações.....	235
15.3. Conclusões.....	238

**QUARTA PARTE**  
**DESAFIOS, MUDANÇAS E PERSPECTIVAS**

<b>16. Desafios, mudanças e perspectivas.....</b>	<b>241</b>
16.1. Desafios.....	241
16.1.1. Globalização.....	242
16.1.2. Atores.....	244
16.1.3. Temas.....	253
16.2. Mudanças.....	253
16.2.1. Em curso.....	253
16.2.2. Propostas.....	255
16.3. Perspectivas.....	258
16.3.1. Fim da diplomacia?.....	258
16.3.2. Resiliência da diplomacia?.....	259

16.3.3. Futuro da diplomacia .....	261
16.4. Conclusões .....	262
<b>Referências .....</b>	<b>265</b>
Livros.....	265
Artigos, verbetes, capítulos e outros escritos.....	268
<b>Índice Remissivo.....</b>	<b>277</b>



## Siglas

<b>Acnur</b>	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
<b>AGNU</b>	Assembleia Geral das Nações Unidas
<b>AIEA</b>	Agência Internacional de Energia Atômica
<b>Aladi</b>	Associação Latino-Americana de Integração
<b>Asean</b>	Associação de Nações do Sudeste Asiático
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>Brics</b>	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
<b>Bird</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Direitos Humanos
<b>CDH</b>	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
<b>CDI</b>	Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas
<b>Celac</b>	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justiça
<b>CPA</b>	Corte Permanente de Arbitragem
<b>CVI</b>	Cruz Vermelha Internacional
<b>CVRC</b>	Convenção de Viena sobre Relações Consulares
<b>CVRD</b>	Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas
<b>CSNU</b>	Conselho de Segurança das Nações Unidas
<b>Ecosoc</b>	Conselho Econômico e Social
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GATT</b>	Acordo Geral de Comércio e Tarifas
<b>Habitat</b>	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
<b>Ibas</b>	Índia, Brasil e África do Sul

<b>IPCC</b>	Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática
<b>Mercosul</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MIGA</b>	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
<b>OACI</b>	Organização da Aviação Civil Internacional
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OIC</b>	Organização Internacional do Café
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OLP</b>	Organização para a Liberação da Palestina
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>OMI</b>	Organização Marítima Internacional
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPAQ</b>	Organização para Armas Químicas
<b>OSCE</b>	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
<b>Otan</b>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>RIO-92</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>SGNU</b>	Secretário-Geral da ONU
<b>SWAPO</b>	Organização do Povo do Sudoeste Africano
<b>TPI</b>	Tribunal Penal Internacional
<b>UA</b>	União Africana
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UIT</b>	União Internacional de Telecomunicações
<b>Unasul</b>	União de Nações Sul-Americanas
<b>Unctad</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
<b>Unesco</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## Introdução

Baseia-se este livro em material de classe preparado pelo autor para os alunos de curso intitulado “Diplomacia: Teoria e Prática”, ministrado, em 2023 e 2024, no curso de graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – USP. Tem como objetivo, como foi o do curso, tornar familiares seus múltiplos aspectos tanto para potenciais diplomatas como para os interessados em temas internacionais de maneira geral. Embora este trabalho trate da diplomacia mundial, ao longo do texto foram inseridas caixas de texto contendo exemplos de práticas da implementação da política externa luso-brasileira no decorrer de sua história.

Divide-se o livro em quatro partes. Na primeira, são resumidos os principais conceitos da diplomacia e sua longa evolução. Na segunda, são analisados os ministérios do exterior e múltiplos aspectos relacionados aos seus protagonistas, isto é, os diplomatas. Para tanto, examina o recrutamento, a seleção, o treinamento, a carreira, direitos, os deveres e as funções desses profissionais. Na terceira parte, são examinadas algumas áreas centrais de atuação da diplomacia contemporânea: paz e segurança, direitos humanos, economia (comércio, finanças e cooperação), meio ambiente, cultura e divulgação, além de um ponto a respeito da chamada diplomacia subnacional. Na quarta e última parte são considerados os desafios (ligados sobretudo à globalização, ao aumento do número de atores e de temas tratados), as mudanças e as perspectivas para as necessárias adaptações da diplomacia no porvir.

Dada sua natureza abrangente, o livro poderá interessar também aos que tenham a intenção de trabalhar em organizações intergovernamentais e não governamentais, empresas internacionais e entes subnacionais que mantenham interações com a diplomacia ou dela participem indiretamente, como por exemplo, na elaboração de estudos que sirvam de base a negociações, na preparação e execução de conferências ou ainda na atuação junto à diplomacia para a defesa de interesses específicos.

Para o exame da teoria, baseei-me em literatura recente, quase toda datada do século XXI, disponível sobretudo no exterior, e recorri, para o exame da prática, à minha experiência profissional de quatro décadas como diplomata de carreira. A interação com os alunos e o convívio com professores, constituíram, para mim, oportunidade para aproximação de um profissional do ofício com os estudiosos e interessados nas relações internacionais, num exercício do diálogo entre academia e diplomacia. A propósito, aproveito para agradecer vivamente ao Professor Pedro Dallari, Diretor do IRI, o imenso apoio prestado e ao Professor Alexandre Moreli, a paciente e meticulosa leitura do manuscrito com sugestões muito valiosas para o aperfeiçoamento do texto, sobretudo na sua parte histórica.

PRIMEIRA PARTE  
DIPLOMACIA: CONCEITO E EVOLUÇÃO



# Capítulo I

## Diplomacia – Conceito

A diplomacia tem sido definida de formas distintas ao longo dos tempos. A própria palavra sofreu evolução semântica pois, provinda do grego “diploma”, termo que significava “objeto dobrado”, com o decorrer do tempo passou a significar uma prova de que o portador gozava de um privilégio concedido por um soberano. Receberia, ao longo dos séculos, muitos outros sentidos, havendo hoje inúmeras formas de se conceituar diplomacia<sup>1</sup>.

### 1.1. Definições

Diante das muitas acepções existentes, Nicolson propôs, em 1963, fosse empregada a definição do *Oxford English Dictionary* que descreveu a diplomacia tanto como método quanto arte, com menção expressa às negociações realizada por embaixadores ou enviados:

Diplomacia é o gerenciamento das relações internacionais pela negociação; o método pelo qual as relações são ajustadas e gerenciadas por embaixadores e enviados; o negócio ou arte do diplomata.<sup>2</sup>

Na mesma década, Burton defendeu a ideia de que “a diplomacia de Estado”, fosse interpretada como negociação ou como produção de política e negociação, embora fosse “costumeiramente vista como arte” e, nesse sentido, “a tarefa da diplomacia” seria a de “alcançar o que fosse possível”<sup>3</sup>.

Definições mais recentes não se referem apenas às relações entre Estados e não mencionam somente diplomatas, mas também outros

---

1 Freeman, verbete “Diplomacy”, *Encyclopaedia Britannica*. Disponível em: <<https://britannica.com/topic/diplomacy#233733>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

2 Nicolson, 1963, p. 4-5 (tradução nossa).

3 Burton, 1968, p. 147-147.

atores. É o caso de Hamilton e Langhorne que, em 2011, conceituaram diplomacia como sendo “a conduta pacífica de relações entre entidades políticas, seus representantes e representados”, sem especificar se estes seriam diplomatas ou outros representantes<sup>4</sup>. Noutra definição, ainda mais abrangente, exposta em 2016, Constantinou afirmou que a diplomacia surge “quando alguém exitosamente reivindica representar ou negociar em nome de um território ou um grupo de pessoas ou uma causa, ou exitosamente reivindica a intermediação entre outros engajando-se nessa representação e nessas negociações”<sup>5</sup>.

Tais autores vanguardistas convivem, entretanto, com outros que continuam a ressaltar o papel dos Estados na diplomacia, tal como Roberts que a descreveu, em 2017, como “a conduta de negócios entre Estados por meios pacíficos”<sup>6</sup>, ou como Barston que, em 2019, afirmou que a diplomacia consiste em “aconselhar, dar forma e implementar a política externa”<sup>7</sup>. Em resumo, como observou Verbere, em 2023, “diplomacia significa coisas diferentes para pessoas diferentes em momentos diferentes e pode ser tratada de maneiras diferentes”<sup>8</sup>.

Da perspectiva empírica deste autor, baseado na sua carreira, a diplomacia consistiu na realização de uma vocação com oportunidades para o desempenho de inúmeras funções distintas, bilaterais e multilaterais, diplomáticas e consulares, a representação dos interesses do país e, nos tempos mais recentes, a crescente interação com outros atores na esfera diplomática. Foi-me possível assistir e viver mudanças incrementais nas transformações das práticas, sobretudo depois do advento da comunicação eletrônica que levou praticamente ao abandono do envio de ofícios por malas diplomáticas, a modificações de linguagem formais para expressões mais diretas, à redação de comunicações mais analíticas do que meramente informativas, para citar apenas alguns exemplos das muitas alterações ocorridas.

---

4 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 1.

5 Constantinou, 2016a, p. 23.

6 Roberts, 2017a, p. 3.

7 Barston, 2019, p. 1.

8 Verbeke, 2023, p. 1.

## 1.2. Características

Quando bem praticada, como notou Berridge, a diplomacia “é essencialmente atividade política” e, [quando] bem-dotada de recursos e habilidade, [constitui] um “ingrediente importante de poder”<sup>9</sup>. No mesmo sentido, Roberts argumentou que a capacidade de negociação de um país constitui uma forma de *soft power*<sup>10</sup>, ou seja, do poder brando de atração, em vez de coerção. Nessa ação, caberia à diplomacia fortalecer o poder nacional por meio de sedução para sua cultura, valores políticos ou política externa. O capital diplomático acumulado constitui, aliás, parte desse poder de cada país. Baseia-se naquilo que defini alhures como tradição, credibilidade, coerência, previsibilidade e capacidade de negociação da diplomacia do país, sobretudo pela habilidade e treinamento de seus diplomatas<sup>11</sup>.

As principais características da diplomacia até aqui descritas tem sido, porém, desafiadas por autores mais recentes. Assim, por exemplo, para Spence *et al.*, a diplomacia “não se confina a ministérios do exterior”. No seu entender, expande-se hoje em dia “por muitos órgãos governamentais na medida em que as relações internacionais constituem parte da política comercial, de desenvolvimento, econômica e de segurança nacional”<sup>12</sup>. Suas funções não são, para esses autores, mais as clássicas, como a negociação, mas incluem também “comunicações, diálogo, reuniões de cúpula, inteligência e manutenção de relacionamentos”<sup>13</sup>.

Vários autores, como se verá adiante, vão mais além e incluem muitos outros atores na cena diplomática, entre os quais, organizações intergovernamentais e não governamentais, empresas multinacionais e até mesmo pessoas físicas (em especial celebridades) que participam de negociações internacionais, direta ou indiretamente.

9 Berridge, 2002, p. 1.

10 Roberts, 2017, p. 4.

11 Mello Barreto, 2021.

12 Spence, Yorke e Masser, 2021, p. 8.

13 Spence, Yorke e Masser, 2021, p. 2.

### 1.3. Objetivo

A diplomacia de um país tem tradicionalmente o objetivo principal de promover os interesses do Estado que representa. Como notou Berridge, seu propósito principal é capacitar os Estados a assegurarem os objetivos de suas políticas externas sem recurso à força, à propaganda ou ao direito<sup>14</sup>. É de se notar que esses objetivos são alcançados com mais facilidade em países de maior grau de democracia nos quais há tolerância maior para diálogo e entendimento, assim como a aceitação de pontos de vista distintos.

Se, de um lado, a diplomacia conduz diariamente ações voltadas a promover o comércio, o turismo, a cultura e as comunicações, de outro, observa Zartman, a diplomacia responde rotineiramente pela dissolução de inúmeros conflitos que, graças a sua atuação, deixaram de ocorrer ou de se tornarem violentos<sup>15</sup>. Nas palavras de Melissen, “o término das guerras, virtualmente sem exceção, envolve um importante elemento de negociação diplomática”<sup>16</sup>.

### 1.4. Teoria e prática

Como distinguir a prática da teoria da diplomacia? Parafraseando Nicolson, a prática diz respeito à experiência e a hábitos adquiridos na condução de assuntos internacionais e de negociações<sup>17</sup>, enquanto a teoria examina princípios e métodos de conduta e negociação, observados durante o exercício da prática<sup>18</sup>. Autores mais atuais, tais como Constantinou *et al.*, têm da teoria diplomática uma concepção mais abrangente consistente na “sistematização do pensamento, elaboração de ideias e princípios de pensamento que governam ou buscam explicar essa antiga atividade humana”<sup>19</sup>.

---

14 Berridge, 2002, p. 1.

15 Zartman, 2013, p. 105.

16 Melissen, 2016, xvi.

17 Nicolson, 1963, p. 5.

18 Nicolson, 1963, p. 16.

19 Constantinou, Kerr e Sharp, 2016b, p. 13.

Uma diferença clássica entre a teoria e a prática diplomática, na visão de Nicolson, ocorre quando, no curso de uma negociação, uma determinada política deve ceder espaço à realidade das circunstâncias, tal como ocorreu, por exemplo, quando Wilson descobriu que sua ideia de diplomacia aberta, na prática, era irrealizável<sup>20</sup>. Em outras palavras, como ressaltou Verbeke, “o idealismo domina a retórica diplomática, mas a prática se guia por realismo”<sup>21</sup>.

Qual o objetivo de distinguir a prática da teoria diplomática? Constantinou *et al.* respondem a essa pergunta ao afirmarem que “um estudo de diplomacia para o século XXI deve ser conceitual e histórico, mas também inteiramente global – em termos de temas e de escopo”. Explicam que “[tal estudo] precisa se envolver ambiciosamente [nessa empreitada] e abranger o conceito de diplomacia na história, os contextos dos quais emergiu de forma positiva ou negativa, assim como examinar o que está em jogo ao se demandar ou reclamar que mude da ‘velha’ para a ‘nova’ diplomacia”<sup>22</sup>.

Em síntese, para se propor mudança na diplomacia, é necessário examiná-la integralmente na sua história, no seu alcance e nos seus objetivos. É o que o capítulo seguinte tentar realizar, ainda que de forma sucinta.

---

20 Nicolson, 1963, p. 42.

21 Verbeke, 2023, p. 4.

22 Constantinou, Kerr e Sharp, 2016b, p. 2.



## Capítulo 2

### Diplomacia – História

Neste segundo capítulo é resumida a extensa evolução histórica da diplomacia. Seu objetivo é sobretudo esclarecer como surgiram certas tradições e práticas diplomáticas cuja necessidade terá se perdido numa trajetória esquecida e, em consequência, vistas hoje como ultrapassadas ou inadequadas aos avanços tecnológicos e mudanças de percepções do mundo.

Sintetizar a história da diplomacia é tarefa desafiante pois trata-se de atividade exercida possivelmente a partir de quando as primeiras sociedades decidiram ouvir os mensageiros em vez de atacá-los<sup>23</sup>. Sua prática é associada ao desenvolvimento da escrita<sup>24</sup>, mas alguns de seus elementos já teriam existido mesmo nas relações entre tribos, pois estas, como lembra Cohen, enviavam mensageiros para negociar casamentos e estabelecer limites territoriais para a caça<sup>25</sup>. Como veremos, gradualmente esses mensageiros passariam a ser recebidos e enviados, bem como protegidos<sup>26</sup>.

#### 2.1. Antiguidade

Desde o início do registro da história, cerca de 4.500 anos atrás, os soberanos conduzem suas relações com outros dirigentes por meio de emissários oficiais<sup>27</sup>. No início, os líderes consideravam essa relação importante para obter reconhecimento mútuo, assim como bens e soldados.

---

23 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 7.

24 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 14.

25 Cohen, 2013, p. 15.

26 Freeman, 2022.

27 Cohen, 2013, p. 15.

Há registros de uma diplomacia ativa no Oriente Próximo, entre os rios Tigre e Eufrates, desde o terceiro milênio antes da Era Comum, alguns até mesmo no final do quarto milênio<sup>28</sup>. Uma mensagem entre reinos que hoje constituem a Síria e o Irã revela uma diplomacia, em sumeriano gravada em cuneiforme, com registros de rede de mensageiros, protocolos palacianos sobre formas de tratamento, troca de presentes e negociações com base em reciprocidade<sup>29</sup>. Outros documentos diplomáticos do período versavam sobre rotas comerciais, cooperação estratégico-militar, alianças, negociação e ratificação de tratados, bem como extradição de presos políticos e refugiados. Estabeleciam práticas de mediação e arbitragem, códigos de condutas para diplomatas e intercâmbio de enviados em missões especiais<sup>30</sup>. Concediam tratamento fraternal aos países de mesmo porte ou àqueles em que haviam ocorrido casamentos entre as respectivas dinastias, e não idêntico a Estados vassalos<sup>31</sup>. O exame histórico revela que o idioma acadiano (falado na Babilônia) tornou-se o da diplomacia, mas seria mais tarde substituído pelo aramaico. Mostra também que os tratados mais antigos teriam sido aqueles firmados entre o faraó Ramsés II e os dirigentes hititas. Passagens bíblicas referem-se à diplomacia assíria e às relações das tribos judaicas com outros povos<sup>32</sup>.

Os primeiros registros de diplomacia na China e a Índia datam do primeiro milênio a.C.<sup>33</sup> A tradição chinesa de negociações externas suspendeu-se, porém, após a ascensão da dinastia Qin em 221 a.C. A partir de então, o país limitou-se a estabelecer fronteiras, defender o território contra os ataques externos, receber emissários para tratar do comércio e controlar comerciantes em portos designados para importação e exportação<sup>34</sup>. A Índia também manteve pouca conexão externa até sua conquista por Alexandre Magno em 326 a.C. Seguiu-se um período de

---

28 Roberts, 2017, p. 6.

29 Cohen, 2013, p. 16.

30 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 8.

31 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 9.

32 Freeman, 2022.

33 Freeman, 2022.

34 Freeman, 2022.

esforço para expandir o budismo para outros países. Mas os contatos externos seriam suspensos, exceto com os reinos meridionais<sup>35</sup>.

Na Grécia antiga, a diplomacia aparece de alguma forma na literatura, nos jogos olímpicos, nas alianças buscadas em meados do século VI a.C., e na criação de ligas militares. Os primeiros diplomatas (arautos) – vistos como protegidos por Hermes, o mensageiro de Zeus – eram enviados em missões de curta duração a outras cidades-Estados cujas políticas buscavam influenciar. Eram escolhidos por assembleia, recebiam instruções precisas e discursavam no parlamento da cidade-Estado que os recebesse<sup>36</sup>. Já os agentes consulares eram mantidos em base contínua para tratar das relações comerciais e, secundariamente, para informar. Os *prostates* (escolhidos por gregos no exterior) e os *próxenos* (nomeados pelas cidades-Estados) seriam os precursores dos atuais cônsules<sup>37</sup>. Os gregos mantinham arquivos, criaram vocabulário diplomático, desenvolveram princípios de direito internacional e a ideia de imunidade diplomática para correspondência e para propriedade pessoal. Negociavam tréguas, neutralidade, convenções comerciais, tratados e alianças<sup>38</sup>. A conferência da Liga do Peloponeso convocada por Esparta para debater se declarar ou não guerra a Atenas<sup>39</sup>, constituiu um exercício de diplomacia multilateral<sup>40</sup>, ou, pelo menos, o primeiro registro de uma conferência diplomática<sup>41</sup>. Constituiu um exercício de democracia pois, curiosamente, Atenas se fez representar na reunião.

Roma adaptou o legado diplomático grego às suas necessidades administrativas<sup>42</sup>. Herdou também o apreço pela oratória e a habilidade para persuadir por argumentação<sup>43</sup>. Recebia enviados estrangeiros cerimoniosamente e concedia-lhes imunidades. Algumas vezes enviava emissários chamados *nuncii* para outras cidades e, outras vezes,

---

35 Freeman, 2022.

36 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 17.

37 Lee e Quigley, 2008, p. 4.

38 Freeman, 2022.

39 Cooper, Heine e Tahakur, 2013, p. 4.

40 Cohen, 2013, p. 21.

41 Roberts, 2017, p. 8.

42 Freeman, 2022.

43 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 15.

designava *legati* para os centros urbanos maiores. Mantinha arquivistas e desenvolvia técnicas paleográficas para decifragem de documentos. A principal contribuição de Roma à diplomacia, na opinião de Nicolson, não seria, porém, na área da negociação, mas no direito internacional<sup>44</sup>. No período republicano, as leis aplicadas tanto aos romanos quanto aos estrangeiros (e seus emissários) compreendiam o direito das gentes (*jus gentium*)<sup>45</sup>. O direito romano servia de base para os tratados, os quais deveriam ser interpretados, não literalmente, mas com base em equidade e racionalmente<sup>46</sup>. O Senado se ocupava da escolha dos embaixadores e de instruí-los, mas, após o término da república, o Imperador teria a última palavra na política externa. À medida que se expandia, o império negociava tratados para estabelecer, com os povos conquistados, formas de governo local, colocando-os sob sua égide, num processo durante o qual se esmaeceria a distinção entre o interno e o externo<sup>47</sup>. A diplomacia tornou-se, assim, veículo para gerenciar as relações com os povos subordinados<sup>48</sup>.

## 2.2. Idade Média

Com o final do Império Romano Ocidental, ofuscaram-se as tradições diplomáticas antigas. Ainda assim, houve promoção de comércio, busca de aliados, soluções negociadas para dirimir controvérsias, casamentos entre dinastias, negociações para nomeação de bispos e reivindicação de territórios<sup>49</sup>. Entre os séculos V e IX, os monarcas negociavam diretamente com regentes próximos, recorrendo ao envio de emissários apenas para tratar com os reinos mais distantes<sup>50</sup>.

A corte do Império Romano Oriental em Constantinopla – o qual se manteria ainda relevante por mais um milênio (330-1453) – dispunha de um departamento do exterior criado para tratar com os enviados estrangeiros. Como forma de sua autopreservação, à medida que Bizâncio

---

44 Nicolson, 1963, p. 9.

45 Freeman, 2022.

46 Nicolson, 1963, p. 9.

47 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 17.

48 Cohen, 2013, p. 21.

49 Cohen, 2013, p. 24.

50 Freeman, 2022.

entrava em decadência, seus emissários ao exterior recebiam instruções para coletar informações sobre os vizinhos e promover a rivalidade entre estes ou para conquistar a amizade dos mais próximos pela adulação e pela concessão de subsídios, bem como pela conversão religiosa<sup>51</sup>. O envio de relatórios escritos, que constituiria o esteio da diplomacia europeia, teve origem nessa inovação bizantina<sup>52</sup>.

De sua parte, a Igreja Católica manteria um sistema de envio de *legati* (de nível inferior ao de nuncios) e de *nuncii* (mensageiros para grandes centros urbanos) que portavam cartas credenciais<sup>53</sup>. Com o passar do tempo, estas passaram a incluir uma cláusula de plenos poderes (*plena potestas*) para negociar e concluir acordos<sup>54</sup>. No final do século XII, começou a ser empregado, na Itália, o termo “*ambasciatore*” (derivado de *ambactiare*, andar em missão) para indicar os diversos tipos de enviados<sup>55</sup>. O título passaria gradualmente a ser empregado para designar apenas os enviados por regentes seculares, reservando-se o de nuncio para os emissários da Igreja<sup>56</sup>. O Papado constituía uma “casa de força” diplomática, na promoção de mediação e arbitragem para preservar a *res publica Christiana*<sup>57</sup>. Os nuncios tinham precedência sobre os demais enviados, sendo o direito canônico invocado para fundamentar essa prática<sup>58</sup>.

A Igreja também contribuiu para a formação do direito internacional com a divulgação do princípio de que promessas deveriam ser cumpridas (*pacta sunt servanda*)<sup>59</sup>. O latim medieval se manteve no período como o idioma da diplomacia, não apenas por ter sido a linguagem escrita do Império Romano, mas também de seu sucessor, o Sagrado Império Romano, e a da Igreja Católica. Não é de se surpreender que continuaria a ser a língua escrita do início da diplomacia europeia moderna<sup>60</sup>.

51 Nicolson, 1963, p. 10.

52 Cohen, 2013, p. 23.

53 Freeman, 2022.

54 Freeman, 2022.

55 Freeman, 2022.

56 Freeman, 2022.

57 Cohen, 2013, p. 25.

58 Freeman, 2022.

59 Cohen, 2013, p. 25.

60 Roberts, 2017, p. 81.

### 2.3. Renascimento

A versão moderna da diplomacia teve origem ao norte da Itália durante os séculos XIII e XIV<sup>61</sup>. A fragilidade das cidades Estado da península itálica exigiu o desenvolvimento de negociações permanentes para reduzir as frequentes invasões por potências vizinhas e mesmo outras mais distantes. Em meados do século XV, provavelmente em Veneza, teve início o envio de embaixadores residentes que permaneceriam nos seus postos até serem substituídos<sup>62</sup>.

A península itálica constituía um subsistema regional compacto<sup>63</sup>, fato que contribuiu para que os representantes residentes negociassem noutro Estado em nome dos seus representados. Aos poucos, esses embaixadores se tornaram cruciais para as cidades-Estados<sup>64</sup>. A diplomacia residente seria a mais importante inovação na prática daquela atividade uma vez que esta deixaria de ser de curta duração, tornar-se-ia comumente aceita e evolveria para que os soberanos pudessem contar com os acordos que promoviam<sup>65</sup>.

Em uma atmosfera de mudanças de alianças e lutas dinásticas pelo poder, os agentes diplomáticos residentes tornaram-se fonte de informação valiosa para os soberanos se prepararem para atuar<sup>66</sup>. Milão, Veneza, Florença e o Papado e Nápoles mantinham equilíbrio instável<sup>67</sup>. Assemelhavam-se as cidades da Grécia antiga: ausência de ameaça externa, igualdade de poder, proximidade e infraestrutura linguística e cultural que tornavam efetivas as comunicações<sup>68</sup>. A principal atividade diplomática italiana centralizar-se-ia, porém, junto ao Papa, em Roma, cidade que, por essa razão, reuniria o primeiro corpo diplomático organizado<sup>69</sup>.

---

61 Nicolson, 1963, p. 12.

62 Cohen, 2013, p. 25.

63 Cohen, 2013, p. 25.

64 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 25.

65 Roberts, 2017, p. 9.

66 Roberts, 2017, p. 10.

67 Bjola e Kornprobst, 2018. p. 25.

68 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 38-39.

69 Freeman, 2022.

Em 1400, as instituições diplomáticas já estavam altamente desenvolvidas, com regras para imunidades, negociações e tratados<sup>70</sup>. Em Milão, criou-se uma chancelaria para reunir as informações recebidas, preparar instruções e manter arquivos. Seria o embrião dos futuros ministérios do exterior<sup>71</sup>.

A diplomacia portuguesa também se tornou atuante no século XV. Em 1494, isto é, apenas dois anos após a viagem de Colombo à América, o governo de Lisboa negociou com Castela o Tratado de Tordesilhas que aumentou o limite das terras portuguesas “descobertas e por descobrir” de 100 para 370 léguas a partir do arquipélago de Cabo Verde.

As embaixadas permanentes começaram a se disseminar pela Europa no século XVI por se provarem menos custosas do que o envio frequente de embaixadas itinerantes. Em 1520, o Cardeal Thomas Wolsey, chanceler de Henrique VIII, criaria o serviço diplomático inglês<sup>72</sup> e ampliaria o número de embaixadas residentes. O rei da França, Francisco I, adotaria medidas semelhantes<sup>73</sup>.

Os enviados eram considerados representantes pessoais de um regente junto a outro. Dada a lentidão das comunicações, gozavam de ampla liberdade para atuar. Por não disporem de funcionários, os embaixadores utilizavam os serviços de secretários das cortes que os acompanhavam nas missões<sup>74</sup>. Os Estados, crescentemente centralizados, começaram a assegurar controle direto das repartições consulares e passaram a enviar cônsules com algumas funções diplomáticas, criando alguma confusão entre as funções dos diplomatas e dos cônsules, situação que perduraria até o século XX<sup>75</sup>.

#### 2.4. Século XVII

Durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), adviriam inovações nas práticas diplomáticas. Havia emergido na Europa um grupo de

70 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 24.

71 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 25-26.

72 Freeman, 2022.

73 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 46.

74 Freeman, 2022.

75 Lee e Quigley, 2008, p. 6.

diplomatas experientes, quase profissionais. Apesar de não ser paga e administrada de maneira irregular, a diplomacia atraía, nas palavras de Mattingly, “mentes curiosas e atentas”<sup>76</sup>. No seu livro *De Iuri Belli et Pacis* (1625), o jurista holandês Grotius enunciou os conceitos de Estados soberanos e de igualdade entre estes, duas ideias que fundamentariam o sistema diplomático moderno<sup>77</sup>.

Ao liderar a diplomacia francesa, o Cardeal Richelieu, baseando-se na concepção de que o sistema internacional na Europa consistia em uma comunidade de Estados soberanos<sup>78</sup>, declarou que era de vital importância “negociar continuamente, abertamente, em toda parte, mesmo que não se obtenha um ganho no presente ou se antecipe um no futuro”<sup>79</sup>. Nos dois séculos seguintes a Richelieu, ressaltou Kissinger, a França seria o país mais influente na Europa<sup>80</sup>.

A Conferência de Paz em Westfália seria a primeira de grande porte na história moderna, tendo a ela comparecido representantes de todos os Estados europeus importantes, exceto a Inglaterra<sup>81</sup>. Após a assinatura do Tratado de Paz (1648), o sistema internacional, até então dinástico, adotaria o princípio de territórios soberanos<sup>82</sup>. Daria fim aos conflitos religiosos, ao garantir às minorias religiosas o direito de praticar suas religiões no entendimento de que todas as partes dos Tratados de Paz respeitariam tais direitos em troca de controle soberano do território<sup>83</sup>.

Em um resumo feito por Kissinger, a Paz de Westfália “baseava-se num sistema de Estados independente que se abstinham de interferir nos assuntos internos uns dos outros e controlavam a ambição uns dos outros por meio de um equilíbrio geral de poder”<sup>84</sup>. Na sua opinião, a ideia de soberania seria também encontrada nos escritos de Hobbes que,

---

76 Mattingly, 1955, p. 39-40, *apud* Hamilton e Langhorne, 2011, p. 65.

77 Freeman, 2022.

78 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 76.

79 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 77.

80 Kissinger, 1994, p. 66.

81 Cooper, 2021, p. 42.

82 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 27.

83 Hampson, Crocker e Aall, 2013, p. 319.

84 Kissinger, 2014, p. 3.

no Leviatã (1651), argumentou terem os povos concedido direitos aos soberanos em troca da segurança dentro das fronteiras<sup>85</sup>.

Na opinião de Roberts, estabeleceu-se, assim, nova ordem de relações, tendo início a era da diplomacia europeia clássica<sup>86</sup>. Na esteira de Westfália, a razão de Estado (*raison d'État*) passou a ser relevante, segundo Kissinger, para justificar qualquer meio utilizado para assegurar seu bem-estar<sup>87</sup>. Alcançada a paz, teve início a diplomacia de congressos, durante a qual, como resultado da proeminência francesa sob o reinado de Luís XIV, o idioma francês começou a tornar-se a língua da diplomacia, em substituição ao latim, idioma, aliás, no qual ainda seriam redigidos os Tratados de Westfália<sup>88</sup>. No final do século, alguns serviços diplomáticos deram início à prática de nomear e pagar secretários bem-informados e experientes que não partissem com o embaixador quando este deixasse um posto<sup>89</sup>.

## 2.5. Século XVIII

No século XVIII, a diplomacia europeia lutou para manter um equilíbrio entre as cinco grandes potências da época: Inglaterra, França, Áustria, Rússia e Prússia<sup>90</sup>. A doutrina da *raison d'État* tornara-se, segundo Kissinger, a diretriz, não apenas da França, mas de toda a diplomacia europeia<sup>91</sup>. O novo sistema apresentaria resultados positivos. Assim, por exemplo, reunidas em Utrecht, oitenta delegações encerraram a Guerra de Sucessão na Espanha (1712-1713)<sup>92</sup>.

Tornar-se-ia mais frequente, naquele século, o emprego dos títulos de embaixador *extraordinário* ou *plenipotenciário* para designar os residentes, termos anteriormente aplicados àqueles em missões especiais<sup>93</sup>. Também

85 Kissinger, 2014, p. 31.

86 Roberts, 2017, p. 11.

87 Kissinger, 1994, p. 58.

88 Roberts, 2017, p. 82.

89 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 82.

90 Freeman, 2022.

91 Kissinger, 1994, p. 65.

92 Balzacq, Charillon e Ramel, 2020, p. 60.

93 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 69.

se passou a utilizar a expressão “corpo diplomático” para designar o conjunto de diplomatas acreditados junto a uma corte numa capital<sup>94</sup>. De um tratado de paz assinado em Aix-la-Chapelle (1748) constou um artigo segundo o qual o uso do francês como língua no documento não deveria prejudicar o direito de as partes assinarem cópias em outras línguas<sup>95</sup>.

A diplomacia portuguesa no século XVIII apresentaria resultados relevantes para o Brasil, então sua colônia, quando da negociação exitosa do Tratado de Madri (1750) que daria ao futuro país o território que ocupara além do limite de Tordesilhas. Seu principal negociador foi Alexandre de Gusmão, nascido no Brasil. Utilizou como base de sua argumentação o princípio do *uti possidetis*, bem como propôs a troca de territórios ocupados pelos espanhóis (as Filipinas, Ilhas Marianas e Molucas), por áreas ao norte e ao oeste do Brasil. Por seus feitos, Gusmão é conhecido como o avô da diplomacia brasileira.

Vários pensadores do Iluminismo opinariam sobre a diplomacia. Voltaire, em 1751, elogiou a política dos países europeus de manterem entre eles, tanto quanto possível, um equilíbrio de poder<sup>96</sup>. O jurista suíço Emmerich de Vattel defendeu, em 1758, o direito de cada nação negociar e manter relações com outras e a obrigação recíproca de se dedicar a tal interação<sup>97</sup>. No final do século XVIII, porém, a situação se desequilibrou após a eclosão da Revolução Francesa e, em seguida, sobretudo após as conquistas bélicas de Napoleão Bonaparte por toda a Europa.

## 2.6. Século XIX

A vinda de D. João VI ao Brasil em 1808, em fuga da invasão napoleônica, nas palavras de Cheibub, “dotou o país prematuramente de certa atividade diplomática”<sup>98</sup>.

Após a derrota francesa, o Congresso de Viena (1815) daria início a uma nova fase da diplomacia em que decisões passaram a ser tomadas

---

94 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 76.

95 Roberts, 2017, p. 82.

96 Kissinger, 1994, p. 67.

97 Roberts, 2017, p. 12.

98 Cheibub, 1986, p. 115.

coletivamente por altos representantes das grandes potências, no sistema que se convencionou chamar de o Concerto da Europa<sup>99</sup>. No sistema estava implícito que as nações que eram competitivas num nível resolveriam questões por consenso as que afetassem a estabilidade geral<sup>100</sup>.

O equilíbrio de poder entre Estados permaneceria como um objetivo, mas Viena, na visão de Cooper, traria também o primeiro acordo multilateral<sup>101</sup>. Os serviços diplomáticos, segundo Roberts, seriam reconhecidos como uma profissão distinta no âmbito do serviço público governado por seus próprios códigos internacionalmente aceitos<sup>102</sup>. O sistema, conhecido como de Metternich, sobreviveria por mais cem anos<sup>103</sup>. Seu traço mais significativo foi ter tornado ilegítima a conquista militar. Como observou Holsti, inspirada na constituição da Revolução Francesa, a Ata Final de Viena declarou que a soberania não mais poderia ser adquirida por conquista, nem poderia ser transferida para o conquistador sem o consentimento do vencido<sup>104</sup>.

Durante o Congresso de Viena, a diplomacia portuguesa (sedeada no Brasil) obteve o reconhecimento da elevação do Brasil à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves.

O controle da diplomacia passaria das cortes reais para os gabinetes ministeriais<sup>105</sup>. Adicionou-se, assim, ao arsenal permanente do método diplomático, na visão de Hamilton e Langhorne, uma nova arma que concedeu aos governos coletivamente tanto a capacidade de compartilhamento de autoridade internacional quanto a oportunidade para administrar de forma contínua o sistema internacional<sup>106</sup>. Ao longo do século XIX, notou Holsti, “as grandes potências desenvolveram uma série de normas, protocolos e etiqueta desenhados para prevenir que conflitos diplomáticos escalassem e se tornassem guerras”<sup>107</sup>.

99 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 89.

100 Kissinger, 1994, p. 83.

101 Cooper, 2021, p. 109.

102 Roberts, 2017, p. 12.

103 Kissinger, 1994, p. 85.

104 Holsti, 2013, p. 581-582.

105 Nicolson, 1963, p. 34.

106 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 89.

107 Holsti, 2013, p. 582.

Após as guerras napoleônicas, o novo sistema europeu se desenvolveu, na adjetivação de Hamilton e Langhorne, de forma “única” na história da diplomacia<sup>108</sup>. O Congresso de Viena, na opinião de Kissinger, estabeleceu um século de ordem internacional não interrompida por nenhuma guerra generalizada<sup>109</sup>. Já em 1816, por proposta do ministro do exterior da Grã-Bretanha, Castlereagh<sup>110</sup>, estabeleceu-se em Paris uma conferência permanente de embaixadores para supervisionar a aplicação do tratado de paz à França<sup>111</sup>. Naquele período, os britânicos deram início a sua ofensiva diplomática contra o tráfico de escravos. Os britânicos, como lembram Hamilton e Langhorne, iniciaram a sua ofensiva diplomática contra a escravatura “através, mas não exclusivamente, com base em tratados bilaterais, em resultado dos quais foram criados tribunais de comissões mistas, nomeados pelos governos signatários, para julgar o destino dos navios detidos em suspeita de escravidão”<sup>112</sup>.

Após 1822, a diplomacia brasileira negociou o reconhecimento da independência, aceita por Portugal somente em 1825, por mediação britânica. Dos acordos constaram compromissos de abolição do tráfico de escravizados<sup>113</sup>.

O Concerto Europeu, conhecido como um sistema de consenso entre as Grandes Potências<sup>114</sup>, realizaria 26 conferências entre 1822 e 1914. Assim, por exemplo, em 1824, embaixadores se reuniram em Paris e em Madri, para tratar da intervenção militar francesa na Espanha e, em São Petersburgo, para examinar esforços russos para realizar um congresso no Oriente Próximo. Três anos depois, Grã-Bretanha, França e Rússia tentaram mediar o conflito greco-turco, esforço que resultou na criação em Londres de foro permanente para essa finalidade. Na capital britânica também se realizaria uma conferência para tratar de questões das fronteiras da Bélgica após sua independência (1830-1839) assim como houve encontros

---

108 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 93.

109 Kissinger, 1994, p. 77.

110 Kissinger, 1994, p. 88.

111 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 97.

112 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 101.

113 Mello Barreto, 2022, p. 189-220.

114 Roberts, 2017, p. 12.

(1852 e 1884) para exame da questão de Schleswig-Holstein, uma disputa entre Áustria, Prússia e Dinamarca<sup>115</sup>. Tornava-se claro, na opinião de Roberts, que a diplomacia não deveria ser praticada no interesse, nem de uma dinastia, nem de uma aristocracia, mas no de uma nação como um todo<sup>116</sup>. Esse conceito de diplomacia como representação de Estados e de seus interesses permanentes, e não apenas do governo do momento, seria objeto de controvérsia desde então, posicionando-se, de um lado, alguns diplomatas de carreira e, de outro lado, políticos eleitos.

A diplomacia beneficiou-se também, no período, da instalação de cabos telegráficos entre os principais centros urbanos, em especial em Londres, Paris e Berlim (1853)<sup>117</sup>. O telégrafo separou a comunicação do transporte, pois, pela primeira vez, não haveria mais necessidade de portar a mensagem por veículo ou mensageiro. Ao receber o primeiro telegrama em 1860, o ministro de exterior britânico, Palmerston, teria dito: “Meu Deus, isto é o fim da diplomacia!”<sup>118</sup>.

Houve, entretanto, uma breve quebra da paz sob o Concerto da Europa, quando em 1854, as Grandes Potências entraram em guerra pela primeira vez desde as guerras napoleônicas, após a eclosão da Guerra na Crimeia<sup>119</sup>. O conflito causou o rompimento da unidade entre Áustria, Prússia e Rússia, um dos pilares da ordem internacional estabelecida em Viena<sup>120</sup>. O Congresso de Paris (1856), que a concluiu<sup>121</sup>, deu impulso à codificação do direito internacional. Também como consequência daquele conflito, criou-se uma entidade que viria a ser a Cruz Vermelha Internacional (1863), uma das primeiras agências internacionais não governamentais. Ainda durante esse período de aproximação internacional, uma reunião do Congresso de Paris criou a União Internacional de Telecomunicações (1865).

---

115 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 97-98.

116 Roberts, 2017, p. 13.

117 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 137.

118 Kurbalija, 2013 p. 142.

119 Kurbalija, 2013, p. 141.

120 Kissinger, 2014, p. 72.

121 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 98.

A Grã-Bretanha – a potência dominante no século XIX – passaria, como notou Kissinger, a adotar como política seu interesse nacional, acima da ideia de equilíbrio de poder na Europa<sup>122</sup>. Numa demonstração desse novo conceito, Palmerston afirmaria: “Não temos aliados eternos, nem inimigos permanentes”<sup>123</sup>. Suas ações trariam à Grã-Bretanha o epíteto de “Pérfida Albion”, por refletirem atitude menos elevada na política externa. Essa postura britânica revelaria também desgastes do sistema de Metternich<sup>124</sup>.

A resistência às pressões externas para a abolição do tráfico de escravizados, em especial a britânica, exigiria a atenção da diplomacia brasileira. As relações diplomáticas entre o Brasil e a Grã-Bretanha seriam rompidas em meio à chamada Questão Christie (1862-1865)<sup>125</sup>.

A maioria dos postos no exterior não eram embaixadas, mas legações chefiadas por ministros. A elevação de legação à categoria de embaixadas decorreria de decisão política reciprocamente acordada e era associada ao *status* político de cada país. Assim, por exemplo, a Grã-Bretanha elevou sua legação em Viena à categoria de embaixada em 1860 e a de Washington somente em 1893<sup>126</sup>.

Os métodos da diplomacia europeia passaram a ser disseminados pelo mundo, à medida que os países daquele continente expandiam sua rede de missões no exterior e ampliavam as relações com países mais distantes, assim como aprofundavam o processo de colonização, sobretudo na África<sup>127</sup>. Como reflexo de modificações políticas, reis passaram a ser substituídos por ministros do exterior em conferências diplomáticas<sup>128</sup> e a opinião pública passou a preocupar a diplomacia.

No final do século XIX, em desrespeito ao sistema diplomático europeu, algumas alterações territoriais não foram submetidas às grandes potências. Entre estas destacar-se-iam a emergência do Reino da Itália

---

122 Kissinger, 1994, p. 95.

123 Kissinger, 1994, p. 96.

124 Kissinger, 1994, p. 98.

125 Mello Barreto, 2022, p. 189-220.

126 Nicolson, 1963, p. 100.

127 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 99.

128 Freeman, 2022.

(1861) e a formação do Império Germânico (janeiro de 1871). Três meses depois deste segundo evento, um protocolo das seis grandes potências assinado em Londres reiterou que tratados não poderiam ser alterados sem o consentimento de todos os signatários<sup>129</sup>.

A política externa adotada por Bismarck, conhecida pelo termo *Realpolitik*, basear-se-ia em cálculos de poder e do interesse nacional, o que, segundo Kissinger, possibilitou a unificação da Alemanha<sup>130</sup>. Para o primeiro-ministro britânico Disraeli, o equilíbrio do poder na Europa foi inteiramente destruído quando da Guerra Franco-Prussiana (1870-1871)<sup>131</sup>. Mas, como Kissinger observou, o conflito limitou-se apenas aos dois adversários e não se generalizou pela Europa, como a Guerra da Crimeia<sup>132</sup>.

A diplomacia apresentaria também outras características. Após a criação da União Postal Universal (1874), aumentaria o número de agências especializadas. Os sistemas de comunicação continuavam a avançar a tal ponto que a rainha Vitória teria declarado em 1876: “terminou a era dos embaixadores e de suas pretensões”<sup>133</sup>. Mas isso não ocorreria. As Conferências de Berlim (1878 e 1884-85) evitaram, por exemplo, confrontos maiores com otomanos na África. Aliás, as questões diplomáticas voltavam-se, cada vez mais, a questões relativas ao imperialismo naquele continente<sup>134</sup>. A Grã-Bretanha buscou um acordo multilateral para abolir o tráfico de escravos e, entre 1889 e 1890, o tema, juntamente com o de tráfico de armas, foi tratado numa conferência intergovernamental em Bruxelas<sup>135</sup>.

Os diplomatas europeus continuariam influentes e otimistas tendo constado do relatório periódico do Quai d’Orsay relativo a 1890 que “o campo da diplomacia é verdadeiramente ilimitado. Nenhum interesse

---

129 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 99.

130 Kissinger, 1994, p. 137.

131 Kissinger, 1994, p. 134.

132 Kissinger, 2014, p. 79.

133 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 137.

134 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 99.

135 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 101.

humano lhe é alheio”<sup>136</sup>. Naquele final de século, um embaixador francês afirmaria a seu ministro: “Um embaixador não é um subalterno encarregado de cumprir instruções, mas um colaborador que deve sempre, sob o risco de desagradar, explicar-se livremente sobre questões que são vistas em Paris apenas sob um ponto de vista”<sup>137</sup>.

Apesar de progressos diplomáticos, na opinião de Kissinger, o conceito de *equilíbrio de poder* havia esgotado seu potencial<sup>138</sup>. Assim, por exemplo, numa convenção militar que assinou em 1894, a França acordou apoiar a Rússia se esta fosse atacada pela Alemanha, ou pela Áustria em combinação com a Alemanha. A Rússia apoiaria a França em caso de ataque pela Alemanha; ou pela Alemanha em combinação com a Itália<sup>139</sup>.

Naquela década, houve aumento de visitas oficiais de monarcas, presidentes e outros dignitários a capitais e portos estrangeiros. Embora em grande parte apenas cerimoniais, ofereciam oportunidades para discussões diplomáticas e negociações. Nesse contexto, regentes da Áustria, Prússia e Rússia exerceram ampla diplomacia dinástica<sup>140</sup>. Pouco depois, as Conferências de Paz realizadas na Haia (1899-1907) promoveriam a codificação de direito relativo a guerras e encorajariam o desarmamento.

## 2.7. Século XX

Um dos principais resultados das Conferências da Haia seria a criação da Corte Permanente de Arbitragem (1904). À segunda conferência (1907), compareceriam 44 participantes, inclusive 16 da América Latina. Seria considerada, segundo Groom, a “primeira conferência a se parecer com uma legislatura internacional”<sup>141</sup>.

---

136 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 139.

137 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 138.

138 Kissinger, 1994, p. 167.

139 Kissinger, 1994, p. 181.

140 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 134.

141 Northedge, p. 6, *apud* Groom, 2013, p. 265.

Na Conferência de Paz realizada na Haia, em 1907, teve destaque a atuação do representante brasileiro, Ruy Barbosa, que, em debate sobre os critérios de seleção dos juizes para o Corte Permanente de Arbitragem, defendeu o princípio da igualdade dos Estados. Argumentou tratar-se de um assunto de interesse universal. Na sua própria avaliação, o debate “mostrou aos fortes o papel necessário dos fracos na elaboração do direito das gentes”<sup>142</sup>.

No início do século XX, a comunicação mais rápida, maior envolvimento no comércio e, especialmente, o advento das máquinas de escrever e mimeógrafos contribuíram para um aumento significativo no número de relatórios diplomáticos. Governos e diplomatas não colocariam, no entanto, o comércio e a economia no centro das relações internacionais. Na verdade, na opinião de Pigman, muitos, senão a maioria, dos diplomatas tradicionais desdenhavam a diplomacia comercial<sup>143</sup>.

Entre 1902 e 1912, a diplomacia brasileira, chefiada por José Maria da Silva Paranhos Jr., (conhecido como o Barão do Rio Branco, embora o país já tivesse deixado de ser uma monarquia) exibiria amplo e reconhecido êxito diplomático pela negociação das fronteiras com os países vizinhos na América do Sul.

Em 1912, o presidente da França, Raymond Poincaré, declarou que, se a Rússia fosse à guerra, a França também iria e acrescentou que a Alemanha apoiaria a Áustria<sup>144</sup>. Tais alianças continuavam a não permitir o funcionamento da tradicional diplomacia do Concerto da Europa<sup>145</sup>. Logo, o equilíbrio europeu, sempre invocado, tornar-se-ia, nas palavras de Kissinger, “uma batalha até a morte”<sup>146</sup>.

### 2.7.1. I Guerra Mundial

Após o assassinato do herdeiro do trono austríaco por um sérvio (1914), o confronto era iminente entre, de um lado, a Alemanha e o Império Austro-Húngaro, e, de outro, a Tríplice Aliança, composta de

142 Celso Lafer, “Rui em Haia, cem anos”. Disponível em: <<https://www.academia.org.br/artigos/rui-em-haia-cem-anos>>. Acesso em: 14 ago. 2024.

143 Pigman, 2013a, p. 79.

144 Kissinger, 1994, p. 199.

145 Kissinger, 1994, p. 200.

146 Kissinger, 1994, p. 204.

França, Rússia e Grã-Bretanha. A necessidade de os aliados se mobilizarem simultaneamente tornou-se, segundo Kissinger, a pedra angular dos entendimentos diplomáticos<sup>147</sup>. Os militares exigiam mobilização rápida e a diplomacia seguia seus passos tradicionais, incapaz de dissolver a crise sob pressão de tempo<sup>148</sup>.

A I Guerra Mundial teve início, na opinião de Kissinger, não porque os países europeus romperam seus tratados, mas por tê-los cumprido integralmente<sup>149</sup>. Na sua visão, no final da primeira década do século XX, para efeitos todos os efeitos práticos, o Concerto da Europa, que mantivera a paz por séculos, “havia deixado de existir”<sup>150</sup>. A busca do equilíbrio de poder seria substituída por uma corrida armamentista<sup>151</sup>. O confronto tornara-se o “método padrão da diplomacia” e a busca do equilíbrio havia se transformado na formação de coalizões bélicas rígidas e perigosas<sup>152</sup>. Segundo seu raciocínio, se os europeus tivessem dado continuidade a práticas diplomáticas anteriores, poderiam ter alcançado uma conciliação em 1915<sup>153</sup>. Mas, nem ao menos tentaram um período para esfriar os ânimos, tal como ocorria no Congresso Europeu<sup>154</sup>. Como resumido por Hamilton e Langhorne, a “eclosão da I Guerra Mundial traria o fim de quarenta e três anos de paz entre as grandes potências da Europa”<sup>155</sup>.

Ao final do conflito, começaria uma nova fase da diplomacia mundial, pois a anterior se viu criticada por ter fracassado nas suas tentativas para manter a paz. Entre as falhas apontadas, destacava-se o uso de diplomacia secreta. Woodrow Wilson apresentou, em 1918, seus famosos 14 Pontos para a Paz, sendo o primeiro deles, o de que a diplomacia deveria “proceder sempre com franqueza e sob a visão do público”. Entretanto, na Conferência de Paris, em 1919, diante da resistência dos europeus, Wilson teve que retirar sua promessa de “conferência aberta” e aceitar a pressão das Grandes

---

147 Kissinger, 1994, p. 202.

148 Kissinger, 1994, p. 201.

149 Kissinger, 1994, p. 211.

150 Kissinger, 1994, p. 168.

151 Kissinger, 1994, p. 169.

152 Kissinger, 1994, p. 194.

153 Kissinger, 1994, p. 219.

154 Kissinger, 1994, p. 217.

155 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 139.

Potências para que as sessões plenárias fossem conduzidas com as portas fechadas, num formato que seria visto mais tarde como exemplo precoce das reuniões de cúpula<sup>156</sup>. O presidente dos Estados Unidos conseguiu, no entanto, alcançar parcialmente seu objetivo porque a conferência exigiu que os tratados fossem registrados na Liga, ou seja, tornados públicos, antes de se tornarem obrigatórios<sup>157</sup>.

A Conferência adotou muitos dos procedimentos do Congresso de Viena, incluindo a diferenciação de “potências com interesses gerais” e “potências com interesses especiais”, reuniões privadas de chefes de delegações de grandes potências e a convocação posteriormente de uma Conferência de Embaixadores, em Paris<sup>158</sup>. Foram ouvidos em audiências alguns representantes de entidades nacionais em busca de independência<sup>159</sup>.

Após uma conversa entre o ministro do exterior francês, Stephen Pichon, o presidente Wilson e o primeiro-ministro Lloyd George, em janeiro de 1919, as línguas francesa e inglesa foram aceitas como tendo paridade e adotadas como oficiais na Conferência de Paz em Versalhes e, posteriormente, na Liga das Nações<sup>160</sup>.

A delegação brasileira junto à Conferência de Paris (Versalhes) defendeu e obteve decisão favorável a seus pleitos de reajuste do valor do café depositado em bancos alemães<sup>161</sup> e de manter os navios alemães retidos durante a guerra<sup>162</sup>. O Brasil parecia gozar de algum prestígio internacional. Assim, por exemplo, a Grã-Bretanha elevou sua representação da categoria de legação à de embaixada em 1919, isto é, antes de Lisboa e Buenos Aires (ambas em 1924)<sup>163</sup>.

Outra crítica à diplomacia anterior à guerra foi a de que falhara a comunicação entre os dirigentes dos países o que levou à convicção de que a realização de reuniões poderia servir como instrumento para gerenciar

156 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 159.

157 Freeman, 2022.

158 Freeman, 2022.

159 Freeman, 2022.

160 Roberts, 2017, p. 83.

161 Mello Barreto, 2001, p. 59.

162 Mello Barreto, 2001, p. 60.

163 Nicolson, 1963, p. 100.

crises internacionais e preservar a paz. Na visão de Roberts, além da transparência (*openness*) havia um desejo de criação de uma organização internacional para dirimir controvérsias e deter os que buscassem impor sua vontade pela força<sup>164</sup>.

O documento constitutivo da Liga das Nações – o Pacto da Sociedade das Nações – não permitiu que os Estados membros entrassem em guerra uns contra os outros sem antes exaurirem os procedimentos de arbitragem e conciliação da nova organização. Além disso, proibiu a guerra de conquista. O uso de força somente seria considerado legítimo em defesa própria e sob certas condições.

Além dessas inovações fundamentais, a Liga das Nações seria não apenas a primeira organização internacional permanente criada, como desejado, para facilitar a solução pacífica de controvérsias<sup>165</sup>, mas também a pioneira na criação de um secretariado e a ter funcionários civis permanentes. Criou a diplomacia parlamentar em dois órgãos: uma assembleia em que os Estados tinham igualdade de direitos e um conselho com poderes supremos<sup>166</sup>. Este último, tal como inicialmente concebido, deveria ser composto por representantes dos cinco principais aliados e mais quatro outros, na tradição do Concerto Europeu de Estados<sup>167</sup>. Com a não ratificação do Tratado de Versalhes pelo Senado estadunidense, o número do primeiro grupo se reduziu a quatro membros<sup>168</sup>. Os poderes da Liga seriam, no entanto, muito limitados uma vez que prevaleceria a soberania de cada país-membro. A nova organização teria mais sucesso, na opinião de Freeman, no patrocínio de conferências especializadas em temas econômicos, de desarmamento e alguns outros.

Novas agências internacionais seriam criadas. Assim, por exemplo, teriam papéis relevantes a Organização Internacional do Trabalho – OIT (1919) e uma Comissão de Mandatos que exerceria supervisão, ainda que superficial, de colônias anteriormente pertencentes a potências

---

164 Roberts, 2017, p. 15.

165 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 162.

166 Freeman, 2022.

167 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 163.

168 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 163-164.

derrotadas no primeiro conflito mundial que haviam sido distribuídas aos países vitoriosos<sup>169</sup>.

As reuniões diplomáticas continuariam a ser secretas, fossem estas na Liga das Nações, nas cúpulas da década de 1920, ou nas agências especializadas, com destaque para a Corte Internacional de Justiça – CIJ (1921). Os resultados eram anunciados, ainda que apenas ao final das negociações. O estilo da diplomacia mudaria após a I Guerra Mundial. Na opinião de Kissinger, desde então a tendência à personalização das relações se aceleraria<sup>170</sup>.

Com evidentes preocupações pela manutenção da paz, a diplomacia se ocupou com a negociação de alguns tratados. Assim, em 1923, um tratado universal de assistência recíproca autorizou o Conselho da Liga a determinar países agressores ou vítimas<sup>171</sup>. No ano seguinte, o Protocolo de Genebra exigiu a arbitragem da Liga para todos os conflitos internacionais<sup>172</sup>. Em 1925, seria a vez do Pacto de Locarno, talvez o mais relevante, pelo qual, entre outras trocas de concessões, a Alemanha ingressou na Liga das Nações e passou a ocupar um assento permanente no seu Conselho<sup>173</sup>. Seguiu-se o Pacto Kellogg-Briand (1928) pelo qual quinze países signatários renunciaram à guerra e se comprometeram a solucionar suas controvérsias por meios pacíficos<sup>174</sup>.

O ingresso da Alemanha na Liga das Nações teria efeito na atuação brasileira naquela organização. Não tendo conseguido lograr seu objetivo de obter um assento permanente do Conselho, o Brasil deixou a Liga em 1926, o que impediria a diplomacia brasileira de continuar a ter experiência multilateral no principal foro de tratamento da questão de paz e segurança internacional até a criação da ONU, duas décadas mais tarde<sup>175</sup>.

169 Freeman, 2022.

170 Kissinger, 1994, p. 276.

171 Kissinger, 1994, p. 253.

172 Kissinger, 1994, p. 254.

173 Kissinger, 1994, p. 274.

174 Kissinger, 1994, p. 280.

175 Mello Barreto, 2001, p. 71-78.

Uma característica da prática diplomática na década de 1930, como observado por Hamilton e Langhorne, foi a utilização por governos de intermediários não oficiais e não diplomáticos<sup>176</sup>. Banqueiros, empresários e outros com contatos internacionais serviriam para governos contornarem canais diplomáticos de comunicação, sobretudo durante as crises<sup>177</sup>. Outra inovação seria a fusão das carreiras diplomática e a consular<sup>178</sup>. Surgiriam também os cargos de adidos militares, comerciais, financeiros e de imprensa<sup>179</sup>.

No final da década de 1920 e início da seguinte, os temas que ocupavam a diplomacia europeia diziam respeito a reparações de guerra, desarmamento e paridade militar, que assim se sobreporiam às discussões sobre equilíbrio de poder e impediriam progresso no conceito de segurança coletiva<sup>180</sup>. À assunção ao poder dos líderes mundiais totalitários Mussolini (1922) e Stalin (1924), somar-se-ia a de Hitler (1933). Esses dirigentes autocratas, como observou Freeman, afetariam negativamente o desenvolvimento da diplomacia, pois raramente seguiam as regras e práticas estabelecidas ou negociavam com disposição para conciliação<sup>181</sup>.

A composição da Liga se alteraria com a saída do Japão (1931), após ser criticado pela invasão da Manchúria; a da Alemanha, após a ascensão do nazismo (1933); e a expulsão da Itália (1937) por ter invadido a Etiópia dois anos antes. Ainda assim, havia, em 1937, 46 delegações permanentes em Genebra, organizadas em corpo diplomático e com um decano escolhido por eleição<sup>182</sup>. No entanto, naquela década, muitas questões seriam tratadas não pela Liga, mas pela conferência de embaixadores dos principais aliados em Paris e por reuniões *ad hoc* de seus líderes<sup>183</sup>.

Nos anos imediatamente precedentes ao segundo conflito mundial, foram negociadas alianças, assinados tratados de não agressão e acordos

---

176 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 171.

177 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 172.

178 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 173.

179 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 173.

180 Kissinger, 1994, p. 279-286.

181 Freeman, 2022.

182 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 164.

183 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 166.

navais, analisadas formas de segurança coletiva e sanções econômicas<sup>184</sup>. Diante da ameaça da Alemanha (que anexara a Áustria em março de 1938), os temas na discussão diplomática passaram a ser relativos a desarmamento, reconciliação e, ao final, ao *apaziguamento* político definido por Haas como sendo a “adoção de uma política de outorga de concessões para um país ambicioso e agressivo na esperança de que seu apetite possa ser satisfeito e então deixar de ser agressivo”<sup>185</sup>. Essa política seria simbolizada pela ação de Chamberlain diretamente junto a Hitler em Berchtesgaden (agosto) e novamente em Munique (setembro). Desse segundo encontro, além de Hitler e Chamberlain, participaram também os chefes de governo da França (Daladier) e Itália (Mussolini)<sup>186</sup>.

Em 20 de agosto de 1939, Hitler propôs a Stalin um protocolo que satisfizesse as pretensões territoriais da União Soviética<sup>187</sup>. Uma “revolução diplomática”, na expressão empregada por Kissinger<sup>188</sup>, ocorreria quando, apenas três dias depois da proposta, a Alemanha e a União Soviética assinaram um tratado de não agressão (Pacto Molotov-Ribbentrop). Por um protocolo secreto, ficou acordada a ocupação conjunta da Polônia, a ocupação soviética dos países bálticos, da Finlândia e da Bessarábia. Com esse surpreendente movimento diplomático, Moscou ganhou tempo para se preparar para provável conflito com Berlim, ao mesmo tempo em que expandia sua influência territorial.

Em 1º de setembro, a Alemanha invadiu a Polônia. Dois dias depois, Grã-Bretanha, França e Nova Zelândia declararam guerra à Alemanha. Teria início o segundo conflito mundial. Para Haas, o conflito resultou de falhas da diplomacia, ressurgimento de nacionalismo estridente, elevação do protecionismo e do fracasso na manutenção do equilíbrio de poder<sup>189</sup>.

---

184 Kissinger, 1994, p. 296-299.

185 Haas, 2021, p. 23.

186 Kissinger, 1994, p. 312-313.

187 Kissinger, 1994, p. 346.

188 Kissinger, 1994, p. 347.

189 Haas, 2021, p. 255.

### 2.7.2. II Guerra Mundial

O Pacto Tripartite entre Alemanha, Itália e Japão, concluído em setembro de 1940, seria um dos primeiros documentos diplomáticos assinado logo após o início da II Guerra Mundial. Não incluiu entre as partes signatárias a União Soviética (embora esta ainda mantivesse o pacto de não agressão com a Alemanha) e exigiu que o Japão entrasse em guerra contra os Estados Unidos, caso estes fizessem o mesmo com relação à Alemanha<sup>190</sup>.

Em junho de 1941, rompendo o pacto bilateral de não agressão, a Alemanha invadiu a União Soviética, na operação militar chamada Barbarossa. Em dezembro, após ter o Japão bombardeado o porto de Pearl Harbor, os Estados Unidos, em reação imediata, declararam guerra. Entre muitas medidas após ingressar no conflito mundial, o governo de Washington aprovou empréstimo (*Lend Lease*) para a União Soviética poder enfrentar a Alemanha. Formar-se-iam os dois principais grupos de países do conflito: de um lado, os países do Eixo (Alemanha, Japão e Itália) e, do outro, os Aliados (Reino Unido, Estados Unidos e União Soviética).

Ao longo da guerra, diversas vezes nos países aliados manifestaram a necessidade de sistema internacional mais eficiente do que a Liga das Nações<sup>191</sup>. Não mais se mencionaram as deficiências da diplomacia secreta<sup>192</sup>, nem a ideia de equilíbrio de poder<sup>193</sup>. Segundo Kissinger, para Roosevelt, a paz seria preservada por um sistema de segurança coletiva mantida pelos Aliados durante a guerra<sup>194</sup>. O presidente dos Estados Unidos queria, de acordo com Hamilton e Langhorne, uma organização internacional na qual por diversos anos futuros o poder executivo ficaria nas mãos da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos, da União Soviética e da China. Esses países comporiam a diretoria de um concerto global<sup>195</sup>. As cláusulas mais

---

190 Kissinger, 1994, p. 356.

191 Roberts, 2017, p. 16.

192 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 196.

193 Kissinger, 1994, p. 391.

194 Kissinger, 1994, p. 395.

195 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 197.

importantes do que viria a ser a Carta da ONU foram negociadas entre Roosevelt/Truman, Stalin e Churchill em Teerã, Ialta e Potsdam<sup>196</sup>.

A diplomacia durante a guerra seria intensa e realizada sobretudo por meio de reuniões de cúpula entre os aliados ou de conferências concentradas em temas específicos. Na Conferência de Teerã (1943) foram tomadas decisões militares contra a Alemanha (inclusive a relativa à invasão da França) e outras relativas às futuras fronteiras germânicas no Leste. Os acordos de Bretton Woods (julho de 1944) criaram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), que viria ser conhecido simplesmente como Banco Mundial. Em Dumbarton Oaks (agosto de 1944), representantes da França, China, Grã-Bretanha, Estados Unidos e União Soviética elaboraram a Carta das Nações Unidas. A Conferência de Ialta (fevereiro de 1945) tratou da repartição de zonas de influência entre os Aliados.

Do ponto de vista da diplomacia, destacou-se a realização da Conferência de São Francisco (abril-junho de 1945), durante a qual 51 nações representadas na reunião assinaram a Carta das Nações Unidas a entrar em vigor quando ratificada pelos governos dos cinco países que seriam membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU e pela maioria dos outros 46 países signatários.

Os princípios que regeriam a ONU incluiriam os westfalianos de “soberana igualdade dos Estados” e a “não intervenção” nos assuntos de outros Estados membros, e os herdados da Liga das Nações, isto é, a “solução pacífica de controvérsias” e a “não utilização da força”. O desenho da ONU refletiu, na opinião de Wiseman e Basu, “um mundo de grandes potências, como o principal meio para manter a paz, mesmo quando haja desacordos sobre os motivos dessas potências”<sup>197</sup>. Na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) seria obedecida a soberania dos Estados, cada país tendo direito a um voto. No CSNU, entretanto, haveria apenas cinco membros permanentes (China, União Soviética, França, Reino Unido e Estados Unidos), com poder de veto.

196 Cooper, Heine e Thakur, 2013, p. 5.

197 Wiseman e Basu, 2013, p. 322.

Após o final do conflito, a Conferência de Potsdam (julho-agosto de 1945) determinou o fim das anexações alemãs, estabeleceu as condições da ocupação da Alemanha, tratou dos julgamentos dos criminosos de guerra, estabeleceu fronteiras e acordou indenizações.

Nas primeiras reuniões da ONU, teve destaque a atuação brasileira sob a chefia do Embaixador na ONU, Oswaldo Aranha, em particular seu desempenho na presidência da AGNU, órgão que determinou a criação do Estado de Israel<sup>198</sup>.

### 2.7.3. A Guerra Fria

Após o conflito mundial, os Estados Unidos adotaram a doutrina Truman de *contenção* da influência do governo de Moscou (1947). A medida concreta mais visível seria a criação da Otan (1949), da qual seriam doze os países fundadores: dois da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e dez da Europa Ocidental (Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega e Portugal).

A tarefa mais difícil da ONU, no seu início de existência, seria evitar conflitos durante a Guerra Fria, uma vez que aquele confronto entre as duas grandes potências mundiais permeava muitos dos conflitos internacionais. As principais crises da fase inicial incluíram o bloqueio de Berlim (1948) e a Guerra da Coreia (1950/1953). Nesse contexto de bipolarização, a União Soviética formaria o Pacto de Varsóvia (1955), juntamente com outros sete países do Leste Europeu (Polônia, Albânia, Hungria, Bulgária, Romênia, Checoslováquia e Alemanha Oriental). Outro movimento paralelo, o da descolonização, seria objeto da Conferência de Bandung (1955) durante a qual 29 países asiáticos e africanos seriam vistos como um Terceiro Mundo, oposto à bipolarização entre duas superpotências.

Aos críticos da inação da Organização, o secretário-geral da ONU – SGNU, Dag Hammarskjöld, responderia com a proposta de controvérsias escalonassem para conflitos<sup>199</sup>. Tal ação, completaria, nas suas palavras, “um complemento à maquinaria diplomacia normal dos governos”<sup>200</sup>.

---

198 Mello Barreto, 2001, p. 172.

199 Wiseman e Basu, 2013, p. 326.

200 Freeman, 2022.

Após aprovação pelo CSNU, seriam mobilizadas forças internacionais para a manutenção da paz. A primeira seria enviada durante a Crise do Canal de Suez (1956) contando com tropas de vários países (Canadá, Brasil, Colômbia, Dinamarca, Finlândia, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Noruega e Suécia).

Os movimentos independentistas nas colônias exigiram especialistas em desenvolvimento econômico para lidar com cooperação em meio à “guerra por procuração” das duas maiores potências nucleares. Desenvolveram-se, paralelamente, a divisão entre os países do Leste e o Oeste e aquela entre os do Norte e os do Sul<sup>201</sup>. Surgiriam blocos ou agrupamentos de países inspirados nos princípios de Bandung, como o Movimento Não Alinhado (1961), que se reuniu em Belgrado com a participação dos líderes da Iugoslávia, Índia e Indonésia.

Após a crise dos mísseis de Cuba (1962), agudizou-se a necessidade de prevenir um conflito nuclear. Reuniões diplomáticas e de cúpula passaram a tratar de corrida armamentista, desarmamento e gerenciamento de crises. Como observou Haas, a diplomacia entre as duas grandes potências não se limitaria ao controle de armas: havia “interação diplomática via embaixadas e consulados”, os respectivos embaixadores “tinham acesso aos níveis mais elevados de cada um de seus governos e visitavam ministros”<sup>202</sup>. Ressaltou que havia, sobretudo, “reuniões de cúpula regulares entre os líderes dos dois países”. Concluiu que havia “rivalidade, mas limitada”<sup>203</sup>.

A União Soviética e os Estados Unidos competiam por influência na América Latina, no Oriente Médio e nos Estados descolonizados da África e da Ásia. Os países em desenvolvimento, por seu turno, se reuniram no Grupo dos 77 (junho de 1964), bem como buscariam a criação da Unctad – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (dezembro de 1964)<sup>204</sup>.

---

201 Freeman, 2022.

202 Haas, 2021, p. 37.

203 Haas, 2021, p. 338.

204 Barston, 2019, p. 9.

A Guerra Fria se mostraria presente quando a União Soviética invadiu a Checoslováquia para reprimir o movimento conhecido como a Primavera de Praga (1968), enquanto os EUA experimentavam oposição interna e externa ao seu envolvimento na Guerra do Vietnã (1965-1973). A ONU teria mais êxito, na opinião de Freeman, em resolver questões menores e especializadas do que as disputas Norte-Sul ou Leste-Oeste. Apesar de as agências especializadas também sofrerem impacto das propagandas, ofereceriam ao menos um foro para contatos técnicos, entre os quais os estabelecidos para tratar de questões tais como saúde, educação, ciência, desenvolvimento, entre outras, particularmente no sistema da ONU.

Os países em desenvolvimento, cada vez em maior número, reforçariam entidades regionais, como a Organização da Unidade Africana – OUA (1963-2002) e a Liga Árabe (1945)<sup>205</sup>. Surgiram também no seio diplomático representantes de povos aspirantes a se tornarem Estados, tendo alguns desses obtido *status* de observadores em foros internacionais, como seria o caso da Organização para a Liberação da Palestina – OLP (1964) e da Organização do Povo do Sudoeste Africano (1960)<sup>206</sup>.

Uma importante guinada na diplomacia mundial ocorreu no início da década de 1970 quando os Estados Unidos, numa tentativa de terminar a Guerra do Vietnã, abriram contatos com a China comunista. Washington faria uso de diplomacia secreta para negociar a paz naquele conflito<sup>207</sup>. A década assistiria à separação da diplomacia do Norte e do Sul, que tomariam rumos diferentes. De um lado, o G77 obteve na ONU a aprovação de uma resolução sobre a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional (1974). Do outro lado, as maiores economias se reuniram para criar o Grupos dos Sete – G7 (1976), composto de Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá.

Como observou Haas, a União Soviética e os Estados Unidos, apesar de que estivessem em uma guerra fria, haviam evoluído para uma coexistência pacífica, pois evitavam um conflito aberto<sup>208</sup>. A década assistiria também a um período conhecido como *détente*, marcado pela

---

205 Barston, 2019, p. 9.

206 Freeman, 2022.

207 Roberts, 2017, p. 17-18.

208 Haas, 2021, p. 40.

realização de conversações sobre limitação de armas entre Estados Unidos e União Soviética. Mas a trégua terminaria no final da década com o início da guerra entre a União Soviética e o Afeganistão, quando Washington aumentaria as pressões sobre Moscou. Em meados da década de 1980, o líder soviético Mikhail Gorbachev introduziu as reformas liberalizantes da *glasnost* (abertura) e *perestroika* (reorganização) e encerrou o envolvimento militar soviético no Afeganistão.

#### 2.7.4. O pós-Guerra Fria

Aproveitando-se das fragilidades da União Soviética, os países sob sua órbita intensificaram pressões por autonomia. Em 1989, teve início uma onda de revoluções que derrubariam pacificamente todos os governos comunistas da Europa Central e Oriental. Quando da queda do Muro de Berlim, já havia mais de 7 mil missões diplomáticas espalhadas pelo mundo, na maioria embaixadas<sup>209</sup>.

Quando o Iraque invadiu o Kuwait, em agosto de 1990, os Estados Unidos, na expressão de Haas, “trabalharam com a ONU para organizar uma coalizão internacional que, ao final, derrotou o Iraque, obrigando-o a deixar o Kuwait”<sup>210</sup>. Seria um dos poucos casos de aprovação de uso de força pelo CSNU, isto é, sem a imposição de veto por um de seus cinco membros permanentes.

Após a desintegração da União Soviética (1991), os Estados bálticos retomaram sua independência e novos Estados emergiram da retirada russa da Europa Oriental, Cáucaso e Ásia Central. Numerosas organizações internacionais e regionais passaram a contar com embaixadores. A Otan, como notou Haas, viu-se diante de um dilema: tendo desaparecido sua principal ameaça, “a aliança poderia ter sido dissolvida, mas seus membros decidiram mantê-la e expandi-la”. Na sua opinião, assim o fizeram para “se garantirem contra incertezas futuras, sobretudo a emergência de uma ameaça russa e para ajudar os novos membros a democratizarem e profissionalizarem seus militares”<sup>211</sup>.

209 Freeman, 2022.

210 Haas, 2021, p. 46.

211 Haas, 2021, p. 44.

Uma das características da diplomacia pós-Guerra Fria seria, segundo Barston, a continuada fusão das políticas externa e interna, dado o número de temas que se tornaram objeto de negociações internacionais<sup>212</sup>. O aumento da quantidade de organizações multilaterais e o elevado número de países que se tornaram independentes, desde o início do processo de descolonização, levaram Estados menores a concentrar seus limitados recursos diplomáticos na atuação junto às principais entidades internacionais e por meio destas atingir seus objetivos de interesse nacional mais imediatos. Houve alterações nos grupos de países e nas ligações entre estes. Em parte, as mudanças decorreram como consequência do colapso do comunismo, pressões internas, e o que Barston chamou de “afrouxamento” do sistema internacional, em referência à diminuição das tensões decorrentes do fim da Guerra Fria. Ainda na visão daquele autor, dois temas se interligariam: a mudança do eixo do poder político e econômico (em especial a ascensão econômica da República Popular da China) e a fluidez dos agrupamentos internacionais<sup>213</sup>.

A diplomacia multilateral viveria, no início da década de 1990, momentos de êxito na obtenção de consensos internacionais. No âmbito regional sul-americano foi constituído o Mercosul (1991), uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro (1992), vários acordos foram concluídos. Em 1995, foi criada a Organização Mundial de Comércio (OMC), em substituição ao GATT, e teve início debate sobre a primazia das iniciativas regionais sobre a governança global<sup>214</sup>. Por influência da OCDE, seria tratada a questão da constituição de um Acordo Multilateral de Investimentos (1995-1997). A Rússia seria admitida como membro do G7 (1998), que se denominaria G8. Aos poucos, a prática diplomática desse grupo sofreria mudanças importantes, inclusive no tocante a questões como protocolo, configuração da agenda, local de reunião, implementação e composição de membros<sup>215</sup>.

---

212 Barston, 2019, p. 10.

213 Barston, 2019, p. 10.

214 Barston, 2019, p. 139.

215 Barston, 2019, p. 120.

## 2.8. Século XXI

No ano 2000, a ONU já contava com 189 Estados membros<sup>216</sup>. Novos temas surgiriam para o tratamento diplomático, entre os quais o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de drogas, o fluxo de imigrantes, os refugiados e a proteção dos direitos humanos<sup>217</sup>. Na opinião de Barston, o G77 e a Unctad haviam perdido sua *raison d'être*, o primeiro pelos interesses concorrentes e tamanho crescentemente sem controle, e a segunda por sua ineficácia como instrumento para reformar o comércio e o desenvolvimento<sup>218</sup>.

Naquele início de novo século, já havia milhares de organizações não governamentais (ONGs) admitidas como observadoras em agências especializadas da ONU e outras organizações internacionais. Novos atores (inclusive instituições multilaterais, empresas multinacionais e organizações da sociedade civil) e locais de encontros (tais como o Fórum Econômico Mundial) refletiam uma atividade “diplomática” diversa daquela exclusivamente praticada por embaixadores de países soberanos, bilateralmente ou em conferências multilaterais<sup>219</sup>.

Na OMC, a diplomacia multilateral alcançaria resultado positivo com a conclusão da Rodada Doha (2001), mas, no âmbito regional, fracassariam as negociações para a criação de uma área de livre comércio nas Américas – ALCA (2004). Novos grupos se formariam entre economias em ascensão como o Ibas, integrado por três países democráticos e líderes regionais a saber, Índia, Brasil e África do Sul (2003), onde, na opinião de Rana, “cada membro está geograficamente distante dos outros, mas cada um tem uma auto-percepção de um papel de liderança no seu continente, e alguma congruência nas posições que cada um assume nas principais questões internacionais”<sup>220</sup>, e o BRIC, composto inicialmente por Brasil, Rússia, Índia e China (2005).

---

216 Barston, 2019, p. 7.

217 Freeman, 2022.

218 Barston, 2019, p. 9.

219 Sharp, 2013, p. 73-74.

220 Rana, 2011, p. 36 e 153.

Em 2005, na esteira de eventos tais como o genocídio de Ruanda ocorrido uma década antes, a AGNU votou a favor do conceito de que, nas palavras de Haas, “governos soberanos deveriam prover um grau de segurança física e econômica para seus cidadãos” e “quando estes não estivessem dispostos ou incapazes de fazê-lo, outros países (com aprovação do CSNU) receberiam autorização para intervir com o objetivo de proteger os cidadãos e restaurar a ordem”<sup>221</sup>. Seria a criação da chamada Responsabilidade de Proteger que poderia ser definida como responsabilidade, decorrente da soberania, relativa a garantir às populações que não sejam vítimas de crimes de atrocidades em massa e violações dos direitos humanos.

Após a crise financeira de 2008, houve, na descrição de Barston, esforços para a criação de governança de uma base intermediária entre o G7 e o total de membros das agências da ONU, resultando no estabelecimento do G20 (2008) e o crescimento da “diplomacia paralela”, isto é, aquela que, na definição de Barston, “envolve a criação de instituições separadas e concorrentes das organizações já existentes, com o fim de controlar processos políticos em conflito e criar centros de poder novos e concorrentes”<sup>222</sup> tais como, por exemplo, organizações regionais para tratar de comércio em vez de a OMC ou a criação do G20 em lugar de tratamento financeiro exclusivamente no FMI<sup>223</sup>.

O BRIC manteria reuniões regulares de ministros do exterior, em geral, durante a AGNU. Uma cúpula anual passou a ser realizada a partir de 2010<sup>224</sup>. No ano seguinte, a África do Sul integraria o grupo que passaria a se chamar Brics. Apesar das diferenças entre seus membros, na opinião de Barston, o grupo apresentou-se como rota alternativa para cooperação; constituiu uma moldura que combina elementos de consulta com o de uma rede; e tem servido de ponto de ingresso de ideias provindas de outros grupos e demonstrado capacidade para lidar com diferenças<sup>225</sup>.

Alguns fatos recentes não poderiam deixar de ser mencionados neste breve apanhado da história da diplomacia, entre os quais a invasão pela

---

221 Haas, 2021, p. 46-47.

222 Barston, 2019, p. 11.

223 Barston, 2019, p. 131-132.

224 Barston, 2019, p. 128.

225 Barston, 2019, p. 128-129.

Rússia da Crimeia (2014) e da Ucrânia (2022), embora suas consequências para a diplomacia mundial, por serem muito recentes, ainda não possam ser devidamente aquilatadas. Bastaria, por ora, observar algumas consequências diplomáticas, tais como a adesão de novos membros da Otan e possivelmente da UE; a condenação da invasão pela AGNU e o não envolvimento direto do CSNU, dado ser a Rússia um membro permanente com poder de veto e ter armas nucleares.

Outro desenvolvimento no tabuleiro diplomático consistiu, em 2023, na anunciada ampliação do número de países filiados ao Brics, decisão com possíveis repercussões no campo diplomático. Por fim, mas não menos relevante, os ataques do Hamas realizados em território de Israel, em outubro de 2023, trouxeram novas tensões ao campo diplomático internacional já sobrecarregado, igualmente com consequências ainda de difícil previsão.

## 2.9. Conclusões

O breve apanhado da trajetória da diplomacia, apresentado acima, mostra que cada uma das inovações periódicas das suas práticas correspondeu às necessidades do momento, algumas das quais já não presentes hoje em dia, parecem antiquadas diante de novas tecnologias. Não sem alguma razão, novas gerações questionam, por exemplo, os demorados processos secretos de concessão de *agrément* a embaixadores; da manutenção de segredos diplomáticos em negociações, sobretudo as multilaterais; da concessão de privilégios e imunidades amplos a milhares de diplomatas espalhados pelo mundo; além de formas de comunicação marcadas pelo formalismo. Por outro lado, algumas das práticas diplomáticas estabelecidas há tempos têm demonstrado sua eficiência e aportam segurança e estabilidade para processos negociadores, agora adensados por muitos outros atores, como se verá em capítulos posteriores.



SEGUNDA PARTE  
MINISTÉRIO DO EXTERIOR E SEUS DIPLOMATAS



## Capítulo 3

### Ministérios do Exterior

Os ministérios do exterior, na expressão de Verbeke, “estão no centro não apenas da concepção e execução da política externa, mas também da organização da diplomacia”<sup>226</sup>. Por essa razão, o estudo de sua origem, desenvolvimento e funcionamento constitui elemento essencial para o entendimento da diplomacia, em especial de sua prática.

#### 3.1. Histórico

Os ministérios do exterior não existiam antes do século XVII. Até então, suas funções eram exercidas por outros órgãos governamentais de acordo com critérios geográficos. Foi na França, em 1626, que, por decisão do Cardeal Richelieu, surgiu o primeiro ministério de negócios estrangeiros<sup>227</sup>. A criação refletiu o interesse francês em manter o equilíbrio entre Estados europeus, um princípio basilar da política exterior do país naquele momento de sua história.

No século XVIII, generalizou-se a criação de pastas do exterior voltadas a aconselhar em política externa e a administrar a diplomacia. Na França, o ministério contava com um departamento político, códigos para cifrar comunicações, um departamento financeiro e um jurídico. A estrutura e os títulos outorgados aos cargos (*directeur politique, chef du cabinet du ministre*)<sup>228</sup> influenciariam outros países, inclusive o Brasil. A Grã-Bretanha criou o *Foreign Office* em 1782 e os Estados Unidos o Departamento de Estado em 1789. No final do século, a maioria dos países europeus possuía ministérios do exterior<sup>229</sup>.

---

226 Verbeke, 2023, p. 13.

227 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 77.

228 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 103-104.

229 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 93.

José Bonifácio de Andrada e Silva foi o primeiro a exercer o cargo de ministro das relações exteriores do Brasil independente, cargo que, aliás, já exercia por ser o chanceler do Reino do Brasil, quando este ainda estava associado ao de Portugal.

Em 1860, o país mantinha uma rede de 22 missões, inclusive 4 legações em cidades europeias<sup>230</sup>. A tradição de profissionalismo da diplomacia teve início durante a longa gestão de José Maria da Silva Paranhos Jr. (1902-1910) que teria condicionado sua aceitação do cargo de ministro do exterior à capacidade de criar um serviço exterior distanciado da cena política. Passou, assim, a representar o Estado com legitimidade e prestígio<sup>231</sup>.

Os ministérios do exterior recebem títulos diferentes em cada país. Por vezes, são chamados de ministérios de negócios (*affaires*) estrangeiros e outras de assuntos exteriores. Alguns se tornaram conhecidos pelo nome dos palácios ou prédios que ocupam ou de sua localização, tais como Quai d'Orsay, na França; Wilhelmstrasse, na Alemanha; Tlatelolco, no México; Torre Tagle, no Peru; Gaimusho, no Japão; Farnesina, na Itália; e Itamaraty, no Brasil. Por serem as “salas de visitas” dos países, as chancelarias costumam exibir aos visitantes estrangeiros o melhor de sua cultura, seja em quadros, esculturas ou estilo arquitetônico.

Os fenômenos ocorridos desde o fim da Guerra Fria, entre os quais a proliferação de entidades multilaterais especializadas e a necessidade de concededores desses foros, reduziu o papel centralizador exercido pelos ministérios do exterior na implementação das políticas externas nacionais. Algumas chancelarias, no entanto, buscaram reter a liderança transversal internamente, destacando-se entres estas, na opinião de Barston, as do Brasil, França, Canadá e Austrália<sup>232</sup>. Os seguintes países, de acordo com aquele autor, fundiram seus ministérios do exterior e de comércio exterior: Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Equador, Irlanda, Jamaica, Mauritius, Ilhas Salomão, Brunei, República da Coreia, Brasil,

---

230 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 119.

231 Hutchings e Suri, 2020, p. 4.

232 Barston, 2019, p. 15.

Dominica e Zâmbia<sup>233</sup>. Em alguns outros, como na Bélgica, as chancelarias respondem também pela área de cooperação para o desenvolvimento<sup>234</sup>.

À medida que novos membros aderiram às organizações internacionais, cresceu a necessidade de maior número de diplomatas, problema de difícil solução para os países menores. Como observou Freeman, estes teriam recursos para abrir apenas poucos postos no exterior, em geral, um junto à ONU, outro no país de que haviam sido colônia e em alguns poucos países vizinhos. Com o passar do tempo, os novos países independentes constituiriam maioria na AGNU e conseguiriam aprovar resoluções de seu interesse<sup>235</sup>.

### 3.2. Organização

Os ministérios do exterior eram inicialmente compostos, em proporções variadas, por dois tipos de diplomatas de carreira: os baseados na sede do ministério na capital do país (chancelaria) e aqueles em missão no exterior. Essas duas categorias se fundiriam, mas, como observou Greenstock, a administração do serviço exterior envolve decisões muitas vezes distintas no tocante a decisões orçamentárias, exigências para contratação de pessoal e estipulação de condições de trabalho do que as tomadas em território nacional<sup>236</sup>.

#### 3.2.1. Chancelarias

As chancelarias são organizadas de forma semelhante na maioria dos países. São lideradas pelo ministro do exterior (ou título equivalente). Em países de regime presidencialista, tais como Brasil e Estados Unidos, o cargo é de nomeação do presidente, mas deve ser aprovado pelo senado. Nos países parlamentaristas, o cargo é ocupado por um parlamentar do partido político ou coalizão que obteve a maioria dos votos nas eleições.

---

233 Barston, 2019, p. 22.

234 Kleiner, 2010, p. 31.

235 Freeman, 2022.

236 Greenstock, 2013, p. 108.

Quando trabalham nas capitais, como observou Kleiner, os diplomatas se envolvem mais diretamente na formulação da política externa<sup>237</sup>. As tarefas dos ministérios do exterior são diversas, mas duas, na opinião de Verbeke, são particularmente relevantes, a de aconselhar o ministro e a de coordenar a execução da política externa. Os assuntos do momento concentram a atenção do titular da pasta e este, em consequência, não tem tempo para ler ou analisar detidamente os relatórios de postos no exterior ou para revisar todos os estudos temáticos. Esta tarefa, como observou Verbeke, cabe aos seus assessores diretos, liderados pelo chefe do gabinete, uma vez que o ministro é “pessoa ocupada que inevitavelmente deve dar prioridade aos eventos do dia” e não tem tempo para ler e absorver a enorme quantidade de informação e análise que as missões diplomáticas enviam do exterior<sup>238</sup>. Os ministérios do exterior mantêm um setor de imprensa e informação que realiza conferências de imprensa e distribui material informativo<sup>239</sup>. Costuma ser diretamente ligado ao gabinete do ministro.

No tocante à coordenação da execução de política externa, na descrição de Verbeke, os ministérios do exterior respondem pela coerência e consistência temporal da política externa, tarefa que exige coordenação entre secretarias e departamentos. Os governos, nas palavras de Kleiner, tentam seguir uma política externa coerente na qual todos os pormenores devem se encaixar<sup>240</sup>. Essa tarefa compete, em muitos países, à/ao secretário/a geral, que chefia a administração do ministério do exterior<sup>241</sup>.

Em geral, os ministérios do exterior são dispostos tanto geográfica quanto temática e funcionalmente. Os departamentos funcionais incluem administração, pessoal, finanças, assuntos jurídicos e arquivos. A divisão das unidades geográficas é geralmente feita por região, subdividida em países. São estas as unidades que lidam diuturnamente com o corpo diplomático e que, com este, trocam informações políticas uma vez que os ministros do exterior não têm tempo para receber mais do que alguns

---

237 Kleiner, 2010, p. 12.

238 Verbeke, 2023, p. 16.

239 Kleiner, 2010, p. 37.

240 Kleiner, 2010, p. 13.

241 Verbeke, 2023, p. 14.

embaixadores selecionados, em geral de países-chave ou para tratar de questões especialmente importantes. O tratamento geográfico da atuação diplomática recebe críticas, como as de Rozental e Buenrostro, autores para os quais a ideia de que cada país deveria manter tanto postos quanto países e regiões não é viável, nem útil, pois pode causar desperdício de recursos materiais e humanos valiosos que poderiam ser mais bem aproveitados em questões temáticas<sup>242</sup>.

As divisões temáticas, nota Greenstock, costumam incluir assuntos econômicos, de política comercial, segurança, meio ambiente, direitos humanos, diplomacia pública e serviços aos cidadãos no exterior<sup>243</sup>. Chancelarias maiores, incluem também unidades para tratar de mudança climática, direitos humanos, questões de segurança nacional, energia alternativa e direito humanitário. Muitos ministérios, observaram Rozental e Buenrostro, dispõem de embaixadores itinerantes (*roving ambassadors*) enviados da capital, com a incumbência de coordenar temas específicos<sup>244</sup>. Embora a maioria dos ministérios do exterior conte com generalistas, alguns funcionários têm crescentemente se especializado de forma empírica.

O processo decisório nas chancelarias de países democráticos costuma envolver a circulação de memorandos para consultar vários setores com vistas a formular a política externa com relação a pontos específicos surgidos para decisão ou votação multilateral. Tem início em níveis inferiores até alcançar nível decisório. A partir de então são expedidas instruções a postos no exterior para seu cumprimento<sup>245</sup>. Por vezes, são sondados postos no exterior para verificação de eventual apoio a propostas nacionais. Outra tarefa das chancelarias é a de coordenar as atividades com outros ministérios e órgãos governamentais para execução da política externa do país. Para essa finalidade, são criadas comissões de coordenação<sup>246</sup>.

---

242 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 238.

243 Greenstock, 2013, p. 108.

244 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 239.

245 Kleiner, 2010, p. 33.

246 Kleiner, 2010, p. 35.

### 3.2.2. Postos no exterior

O tamanho e o custo de redes de postos no exterior, observa Malone, sofrem exames mais pormenorizados à medida que orçamentos nacionais sofrem reduções pelo mundo afora. Torna-se então mais rigoroso o exame da escolha de capitais onde serão mantidas as embaixadas, assim como o número de seus funcionários e da relação entre o custo e o benefício dessas escolhas. Para reduzir custos, observa ainda Malone, alguns países europeus, em processo de integração regional, têm buscado soluções de compartilhamento de embaixadas. Países menores, tais como Singapura, têm nomeado embaixadores que, da chancelaria na capital, apenas viajam aos países de acreditação à medida que as necessidades bilaterais requirem<sup>247</sup>.

A expansão dos postos brasileiros no exterior chamou a atenção de Malone que escreveu: “O Brasil, como parte de seu processo de ‘emergência’ global, embarcou no início do novo século em uma ambiciosa expansão de sua impressionante rede diplomática de missões residentes, vendo seu número crescente de embaixadas e outras formas de representação diplomática (setenta novas missões, das quais aproximadamente quarenta eram embaixadas) como uma manifestação tangível do seu novo peso e influência internacional”<sup>248</sup>.

Abaixo, a classificação dos 10 países com maior número de missões no exterior em 2021<sup>249</sup>.

	País	Total de Postos	Embaixadas	Consulados	Missões permanentes	Outros
1	China	275	171	94	8	2
2	Estados Unidos	267	167	82	11	7
3	França	264	161	88	14	1
4	Japão	248	151	66	9	22
5	Turquia	246	142	91	11	2
6	Rússia	243	144	85	11	3
7	Reino Unido	222	156	49	11	2
8	Alemanha	220	147	60	11	2
9	Espanha	217	116	90	10	1
10	Brasil	211	132	66	11	2

247 Malone, 2013, p. 134.

248 Malone, 2013, p. 134.

249 Global Diplomacy Index 2021, Lowy Institute. Disponível em: <[https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country\\_rank.html](https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html)>.

A abordagem tradicional, observaram Rozental e Buenrostro, tem sido a de que a influência de um país seria proporcional ao número de missões mantidas no exterior<sup>250</sup>. Para esses autores, no mundo de extrema comunicação, essa premissa não se mantém. Com a crescente escassez de recursos, mesmo em países mais ricos, há necessidade de ajustar as estruturas da política externa a objetivos específicos e prioridades temáticas. Os países contíguos encabeçam prioridades geográficas. Outros critérios para a decisão poderão ser regionais ou afinidades políticas ou ideológicas, culturais, linguísticas, semelhanças de fluxos comerciais, financeiros e de investimentos, assim como objetivos internacionais comuns. Isso poderá significar – concluíram Rozental e Buenrostro – ter presença em países geograficamente distantes, mas com certos atributos, tais como produção de *commodities*, sociedades avançadas tecnologicamente ou sistemas políticos específicos<sup>251</sup>.

Prevê Malone que o número de diplomatas deverá cair à medida que as finanças dos governos exigirem e que a tecnologia da informação preencha sua necessidade. As missões diplomáticas em capitais importantes estariam asseguradas, segundo aquele autor, pois “governos requerem confidencialidade para informações sensíveis e as capitais desejam saber que podem confiar em pessoas com conhecimento e capazes de apresentar presencialmente suas posições tendo em conta a concorrência acirrada”<sup>252</sup>.

### 3.3. Comunicação

Ademais de cartas formais<sup>253</sup>, e raras entre chefes de Estado e de governo, a diplomacia rotineiramente utiliza comunicações escritas entre as chancelarias e os postos, assim como destes com ministérios estrangeiros. Tomam diversas formas, tais como notas verbais, notas coletivas, despachos, pontos de fala<sup>254</sup> (*talking points*), *non-papers* e gestões (*démarches*), *aide mémoires*, *bouts de papier*, memorandos, além de vários

250 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 238.

251 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 239.

252 Malone, 2013, p. 137.

253 Roberts, 2017, p. 92.

254 Kleiner, 2010, p. 3.

tipos de cartas e mensagens eletrônicas e outros meios informais mais recentes.

A *nota verbal* é a forma mais usada para comunicações escritas entre o chefe de uma missão e o ministro do exterior. Diferencia-se da nota oficial que é assinada e redigida de forma convencional<sup>255</sup>. Contém saudações formais, no início e no final<sup>256</sup>. Seu formato varia muito, dependendo de cada país. Como o nome indica, busca (na terceira pessoa) incorporar a substância de uma comunicação oral ou uma conversa que assim se registra formalmente, embora não destinada a se tornar pública. É usada também para comunicações com missões de outros países<sup>257</sup>.

A *nota coletiva* é dirigida pelo decano do corpo diplomático a um governo em nome de todas as missões credenciadas ou de representantes de diversos Estados com respeito a assunto para o qual tenha sido instruído a comunicar uma decisão conjunta<sup>258</sup>. Quando há dificuldades políticas e não administrativas, os chefes de missão representantes de grupos políticos de países apresentam notas<sup>259</sup> como, por exemplo, as do Grupo Latino-Americano, ou de membros da UE, ou de países árabes.

O *despacho*, na tradição britânica (*dispatch*), era o nome dado a uma carta formal do ministro do exterior para um chefe de missão ou vice-versa, ou de um chefe de missão para outro<sup>260</sup>. Atualmente, os despachos contêm solicitações e instruções do ministro do exterior enviadas para determinar gestões (*démarches*) junto a um governo estrangeiro<sup>261</sup>.

No Brasil, a resposta do posto é chamada de ofício, se enviado pela mala diplomática, ou simplesmente telegrama, se enviado eletronicamente. Despacho é a comunicação do ministro para um posto, comumente chamada de despacho telegráfico (ou, abreviadamente, desptel).

Quando um diplomata ou uma diplomata marca uma reunião para tratar de um tema com colega de outro país ou de um ministério, frequentemente

---

255 Nicolson, 1963, p. 107.

256 Rana, 2011, p. 294.

257 Roberts, 2017, p. 84.

258 Roberts, 2017, p. 85.

259 Foakes e Denza, 2017, p. 154-155.

260 Roberts, 2017, p. 85.

261 Verbeke, 2023, p. 30.

porta consigo notas escritas, baseadas nas suas instruções, para servirem de ajuda memória. Pode decidir deixá-las com tal colega para assegurar-se de que não haja dúvidas sobre os pontos principais da conversa. O texto não é assinado e é dado em cortesia, como uma prática conveniente, sem *status* oficial. Roberts se refere a esse documento como *speaking note*<sup>262</sup>. Por sua vez, Verbeke se refere ao documento deixado após uma gestão como ajuda memória (*aide mémoire*)<sup>263</sup>.

Um *non paper* consiste em uma apresentação não oficial de uma política de um governo utilizada quando este deseja testar alguma iniciativa para ver como seria recebida. Pode ser também usada em diplomacia multilateral para propor um projeto de resolução e sentir qual o grau de aceitação entre outros participantes em uma negociação ainda que não crie obrigações ou responsabilidades pelas posições expostas no documento<sup>264</sup>.

Comunicações por *fac-símile*, rede eletrônica, vídeo conferências ou telefônicas e outras formas de informação tecnológica, na opinião de Roberts, têm transformado os meios da comunicação diplomática<sup>265</sup>. As embaixadas deveriam, a seu ver, ser informadas do teor de tais comunicações. Da mesma forma, se reuniões de alto nível, ministeriais por exemplo, não forem informadas, as missões diplomáticas não podem atuar com eficiência<sup>266</sup>.

Além das comunicações verbais (declarações unilaterais, anúncios de políticas), nota Barston, a diplomacia faz uso de outras não verbais (como por exemplo, o não comparecimento a um evento, o rebaixamento ou a elevação de representação e a chamada de chefe de missão para consultas)<sup>267</sup>. Constituem sinalizações para indicar posições políticas. Apresentam vantagens, na opinião daquele autor, pois podem reduzir o custo político ou o impacto de uma repulsa ou um fracasso. Ao não apresentar comprometimentos, as sinalizações permitem espaço de

262 Roberts, 2017, p. 87.

263 Verbeke, 2023, p. 30.

264 Roberts, 2017, p. 87.

265 Roberts, 2017, p. 89.

266 Roberts, 2017, p. 89-90.

267 Barston, 2019, p. 45.

mudança de posição. São particularmente úteis em casos de disputas de longo prazo e conflitos<sup>268</sup>.

### 3.4. Funcionários

Como mencionado anteriormente, havia, nos ministérios do exterior, uma separação entre os funcionários das secretarias de Estado e os dos postos no exterior, assim como entre os diplomatas e os cônsules. Com o tempo, agregar-se-iam também funções exercidas por adidos e por outros funcionários.

#### 3.4.1. Diplomatas

Se diplomacia é termo de definição difícil, explicar o significado da palavra diplomata talvez constitua um desafio ainda maior. O trabalho desse profissional seria, na redação de Reis, o de “criar, explicitar, dar corpo e vida à projeção externa do país” [que representa]<sup>269</sup>. Ao defender os interesses do Estado, os/as diplomatas, na visão de Freeman, tentam reduzir riscos e custos (e, se possível, ressentimentos) do uso da força, transmitir a boa vontade do Estado representado, fortalecer relações e assegurar a cooperação<sup>270</sup>. Transmitem mensagens de seus governos e negociam ajustes nas relações, bem como buscam solucionar controvérsias sem recurso ao emprego de força, embora possam vir a usar meios de coerção, tais como ameaçar retaliações comerciais ou outras sanções econômicas. Procuram preservar a paz, e, em caso de guerra, recuperá-la por meio de negociações. Como afirmou Barder, persuadir, entre outras funções, é o que os diplomatas fazem<sup>271</sup>.

Aos diplomatas de carreira, como funcionários de Estado, apontou Greenstock, incumbe a difícil tarefa de equilibrar o gerenciamento das pressões de curto prazo com os objetivos estratégicos de longo prazo do país a que servem. Sua qualidade profissional constitui, para tanto, recurso governamental genuíno, uma vez que as pressões públicas podem

---

268 Barston, 2019, p. 46.

269 Reis, 2011, p. 118.

270 Freeman, 2022.

271 Barder, 2016, p. 3.

distorcer escolhas e decisões que melhor atendam o interesse estratégico nacional<sup>272</sup>.

Hoje em dia, os/as diplomatas exercem tanto funções em embaixadas quanto em consulados, tendo deixado de existir a distinção entre as carreiras diplomática e consular que havia cem anos atrás. Como descreveu Verbeke, os/as diplomatas são generalistas (e não peritos/as ou especialistas) com habilidades para comunicação, negociação, redação e conhecimentos de línguas estrangeiras<sup>273</sup>. Como generalistas, continua Verbeke, ao tratarem de assuntos diversos, utilizam técnicas, empregam táticas e estratégias, bem como linguagem pública e estilos de negociação, que se caracterizam como habilidades da profissão<sup>274</sup>.

Uma questão controversa diz respeito a quem pode ser visto apropriadamente como diplomata. Sharp observou que, tradicionalmente, os autores entendem que apenas representantes credenciados por países soberanos têm legitimidade para conduzir relações internacionais. Notou, por outro lado, que alguns autores mais recentes têm discordado dessa posição por acreditarem estar encolhendo a proporção dos credenciados para atuar nas relações internacionais<sup>275</sup>.

Esse debate transparece da leitura dos autores de livros sobre prática e teoria diplomática que se colocam em dois polos opostos. Verbeke explicou ambos. No primeiro, estão os que entendem que os Estados detêm o monopólio dos ditames da política externa e os diplomatas, como agentes do Estado, são seus instrumentos. Trata-se do modelo westfaliano. No segundo, encontram-se os que ressaltam o papel crescente dos atores não governamentais no cenário internacional. Seus defensores se referem a este fenômeno como as novas diplomacias<sup>276</sup>. No entanto, nem todas refletem seu valor nominal, pois, concluiu Verbeke, sua própria proliferação numérica indica que algumas não devem ser levadas a sério<sup>277</sup>.

272 Greenstock, 2013, p. 109.

273 Verbeke, 2023, p. 57.

274 Verbeke, 2023, p. 6.

275 Sharp, 2013, p. 61-62.

276 Verbeke, 2023, p. 34.

277 Verbeke, 2023, p. 55.

### 3.4.2. *Adidos*

No começo do século XX, o papel comercial dos ministérios do exterior limitava-se a prover informações sobre mercados externos e à negociação de acordos tarifários<sup>278</sup>. Participavam da negociação de acordos de tarifas, mas a tarefa de coletar informações comerciais e apoiar empresas cabia aos cônsules em cidades com vocação de centros comerciais no exterior. Com o passar do tempo, algumas chancelarias perderiam para outras pastas ministeriais a negociação da política comercial e a administração da cooperação para o desenvolvimento.

De sua parte, ministérios da defesa buscariam informações sobre armamentos e forças armadas tanto de países amigos quanto inimigos, uma necessidade que levaria à nomeação de adidos militares que viriam a se tornar membros permanentes de embaixadas<sup>279</sup>. Passariam a manter ligações com seus homólogos em ministérios militares e a coordenar operações militares conjuntas. Dada o peso das compras governamentais militares, na opinião de Malone, os adidos militares desempenham funções relevantes de geoestratégia em algumas regiões do mundo<sup>280</sup>.

Outra categoria de adido, por vezes disfarçada de outro título, diz respeito à de serviços de segurança nacionais, popularmente vistos como espões. Estavam presentes desde as primeiras embaixadas e, segundo Hamilton e Langhorne, deixaram histórico de suborno e ações enganosas. Tornaram-se mais relevantes em países sem liberdade de imprensa e de difícil obtenção de informação<sup>281</sup>. Anteriormente, a informação por esses funcionários se transmitia por meio de relatos cifrados enviados por malas diplomáticas seladas. Com o tempo, passou a ser enviada por meios eletrônicos de cifração sofisticada. Sua atuação historicamente sofreu críticas e desaprovação por diplomatas de carreira, que, como informaram aqueles dois autores, não aceitavam que a diplomacia profissional convivesse com o mundo subterrâneo da espionagem<sup>282</sup>. Ainda na área de segurança, as forças policiais nacionais têm designado adidos em embaixadas em grandes

---

278 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 124.

279 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 125.

280 Malone, 2013, p. 131.

281 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 127.

282 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 128.

capitais para acompanharem casos criminais com interligação com os casos nacionais para os quais buscam compartilhamento de informações policiais e cooperação nas persecuções penais<sup>283</sup>.

Entre outros funcionários lotados em embaixadas encontram-se, em alguns países, adidos culturais ou de imprensa, voltados à chamada diplomacia pública. Sua tarefa seria a de influir na opinião pública do país de acreditação, para defender as ações do país acreditado, por meio da imprensa local<sup>284</sup> e, mais recentemente, pela mídia social. Há também, em alguns países de maior produção agrícola, entre os quais o Brasil, a nomeação de adidos agrícolas para acompanharem barreiras sanitárias e fitossanitárias impostas à exportação de seus produtos.

Os adidos poderiam constituir ameaça à autoridade do embaixador a quem estariam teoricamente subordinados. Nomeados por outro ministro ou ministra, a este ou a esta respondem e não ao/à do exterior, ainda que seus relatórios tramitem pelas embaixadas para a capital. Mas, isso não os impede de tratar diretamente com seus superiores hierárquicos no ministério de sua origem. O relacionamento entre embaixadores e adidos pode sofrer algum desgaste<sup>285</sup>, sobretudo quando o adido questiona o valor da opinião do embaixador<sup>286</sup> ou coloca em dúvida constituir sua autoridade como sendo a mais alta na embaixada.

A tendência à inclusão de representantes de outros ministérios em postos no exterior, na opinião de Hocking, tem alterado a estrutura de postos diplomáticos<sup>287</sup>. No caso dos Estados Unidos, como notou Kleiner, a proporção de funcionários provenientes de outros órgãos do governo, isto é, não integrantes do Departamento de Estado, correspondia, em 1997, a 63% do total do pessoal das missões diplomáticas e consulares do país<sup>288</sup>.

---

283 Malone, 2013, p. 132.

284 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 130.

285 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 126.

286 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 127.

287 Hocking, 2013, p. 137.

288 Kleiner, 2010, p. 14.

O Itamaraty sofreu reformas maiores nas gestões de Afrânio de Melo Franco (1931) e Oswaldo Aranha (1938), das quais resultaram fusão da Secretaria de Estado e postos no exterior e dos Serviços Consular e Diplomático. A reforma Paulo Tarso Flecha de Lima (1986), feita logo após a redemocratização, buscou tornar mais objetivos critérios para promoção e remoção de diplomatas<sup>289</sup>.

### 3.4.3. Demais funcionários

Os postos no exterior, segundo a classificação proposta por Malone, compõem-se de três tipos de funcionários: os diplomatas enviados pelo país acreditados sob várias designações; o pessoal administrativo ou de apoio, também não nacional do país que onde o posto está localizado; e os de apoio que são muitas vezes nacionais do país de acreditação, conhecidos como contratados locais<sup>290</sup>.

No caso do Brasil, existem duas carreiras administrativas do serviço exterior, além dos diplomatas: os oficiais de chancelaria e os assistentes de chancelaria. Há também contratados locais que prestam serviços diversos, tais como os de agentes de portaria, recepcionistas, motoristas, intérpretes e advogados, estes últimos para prestar assistência consular a nacionais no exterior em locais onde seu número é muito elevado.

## 3.5. Formas de atuação

A diplomacia pode atuar de forma tradicional ou, em casos especiais, de maneira não convencional, embora algumas dessas últimas sejam também previstas nas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares.

### 3.5.1. Tradicional

O método tradicional para a condução de diplomacia bilateral se efetua de Estado a Estado por meio de missões formalmente acreditadas<sup>291</sup>.

---

289 Mello Barreto, 2012, Tomo I, p. 120.

290 Malone, 2013, p. 123.

291 Berridge, 2002, p. 105.

De acordo com o artigo 2º da Convenção de Viena de Relações Diplomáticas – CVRD, o estabelecimento de relações diplomáticas entre Estados e o estabelecimento de missões diplomáticas permanentes se dá por consentimento mútuo. É raro atualmente o reconhecimento sem o estabelecimento formal de relações diplomáticas<sup>292</sup>.

É comum o governo de um Estado emitir uma declaração formal de reconhecimento de outro Estado recentemente constituído. Pode, nessa ocasião ou logo em seguida, oferecer-se para estabelecer relações diplomáticas com o novo Estado. Por vezes, ocorre um reconhecimento implícito de um Estado pelo novo quando da emissão de uma declaração conjunta emitida por ambos de sua intenção mútua de estabelecer relações<sup>293</sup>. O reconhecimento implícito também poderá ocorrer quando do desaparecimento de um Estado em consequência de fusão com outro<sup>294</sup>, ou seja, o fim da relação diplomática com o Estado desaparecido e continuidade daquela com o que o absorveu.

A prática moderna é de os Estados não emitirem declaração para reconhecer novo governo de outro país e darem continuidade às relações ou as reestabelecerem. Alguns Estados têm, porém, sinalizado, em casos de situações de insurgência, a aprovação política de uma facção política em particular por meio do reconhecimento desta como “representante política do povo”<sup>295</sup>.

### 3.5.2. *Não tradicional*

Algumas relações bilaterais, no entanto, não podem ser mantidas da forma convencional por razões políticas que impedem o reconhecimento de um Estado ou, mais comumente, de seu governo. Por vezes, o recurso a formas diplomáticas não tradicionais ocorre também quando do rompimento de relações entre dois países.

Os contatos entre diplomatas de países que não mantêm relações diplomáticas, mas encontram-se no mesmo Estado acreditado ou na

292 Roberts, 2017, p. 71.

293 Roberts, 2017, p. 72.

294 Roberts, 2017, p. 73.

295 Roberts, 2017, p. 75.

mesma organização internacional, são limitados. O representante do país que não reconhece outro Estado ou o seu governo não poderá se comunicar com seu colega representante de tal “entidade” ou Estado não reconhecido e não poderá formalmente acusar recebimento da comunicação que este faça uma vez que a comunicação ou seu recibo poderão ser considerados prova de reconhecimento implícito das relações diplomáticas<sup>296</sup>. A comunicação poderá ser retida sem acusação de recebimento ou poderá ser devolvida para a missão que a enviou<sup>297</sup>.

Ambos Estados poderão, porém, reconhecer o interesse mútuo de se comunicarem por diplomacia bilateral não tradicional. Para evitar embaraços políticos de uma relação tradicional, as funções diplomáticas poderão ser exercidas de diversas formas alternativas a uma missão residente, tais como, contatos diplomáticos, missões especiais, credenciamento duplo<sup>298</sup>, seções de interesses, consulados, escritórios de representação<sup>299</sup> e missões de fachada, tal como abaixo descrito. Contatos diplomáticos podem se dar na capital de um terceiro Estado ou às margens de organizações internacionais, em particular a ONU. Missões especiais são enviadas ocasionalmente para tratar de temas específicos de interesse mútuo. As demais formas não convencionais são examinadas a seguir.

#### a) Acreditação múltipla

Uma forma de relacionamento não exclusivo consiste no envio de um embaixador para alguns países, ou, menos frequentemente, vários embaixadores para um país. Trata-se de acreditação múltipla prevista nos artigos 5º e 6º da CVRD. Pode ser a de um único embaixador ou diplomata para atuar junto a mais de um Estado (artigo 5º) ou o envio de um embaixador para atuar em nome de mais de um Estado junto ao mesmo país (artigo 6º). O primeiro caso é mais comum, pois um embaixador pode escolher sua residência num dos países e deixar um encarregado de negócios *ad interim* noutros postos. O segundo é mais raro, pois a ideia de dois ou mais países compartilharem o mesmo embaixador,

---

296 Foakes e Denza, 2017, p. 155.

297 Foakes e Denza, 2017, p. 156.

298 Roberts, 2017, p. 77.

299 Berridge, 2002, p. 132.

embora econômica, causa problemas de confidencialidade de arquivos e de informações relatadas e até de perda de soberania e prestígio<sup>300</sup>.

Em meados do século XX, alguns Estados, após retirarem o chefe da missão e formalmente fecharem suas embaixadas, deixavam no país alguns de seus diplomatas para atuarem na embaixada do Estado protetor, prática semelhante à que ocorrera no século anterior ao deixarem consulados em operação ao ter início uma guerra. A solução permitia à diplomacia residente manter relações sem romper as relações com um país inamistoso<sup>301</sup>. Por vezes, os diplomatas passavam a atuar na embaixada do país protetor, noutras nas próprias dependências, ainda que formalmente fechadas após o rompimento de relações diplomáticas<sup>302</sup>.

A prática foi incluída na CVRD pois seu artigo 45 prevê a possibilidade de um terceiro país guardar os locais da missão diplomática e proteger os interesses do país com o qual as relações tiverem sido rompidas<sup>303</sup>. O artigo 46 dispõe que um Estado acreditante pode, com o consentimento do Estado acreditado, e a pedido de um terceiro Estado não representado no Estado acreditado, assumir a proteção do terceiro Estado e de seus nacionais<sup>304</sup>.

Os integrantes de seções de interesse gozam dos privilégios e imunidades da CVRD, mas necessitam da aprovação do Estado anfitrião para sua nomeação como agente diplomático antes de tornada pública. Em geral, compreendem número diminuto de diplomatas que devem executar apenas tarefas centrais tais como transmissão de mensagens, relatórios políticos, aconselhamento e funções consulares; deixando de lado a diplomacia comercial e pública<sup>305</sup>.

Em 1955, o Brasil passou a representar os interesses de Portugal na Índia quando esta pediu ao governo de Lisboa que fechasse sua embaixada em Delhi<sup>306</sup>.

300 Roberts, 2017, p. 108.

301 Berridge, 2002, p. 134.

302 Berridge, 2002, p. 135.

303 Berridge, 2002, p. 134.

304 Foakes e Denza, 2017, p. 174.

305 Berridge, 2002, p. 137.

306 Mello Barreto, 2001, p. 208.

Quando o Brasil rompeu relações diplomáticas com Cuba em 1964, o governo da Suíça manteve a guarda da sua embaixada bem como exerceu a função de representar o país junto ao governo cubano. (Em 1986, o governo suíço entregou os bens que ficaram sob sua guarda e sobre os quais apresentou relatório minucioso).

Em 1982, quando da Guerra das Malvinas, o Brasil passou a representar os interesses da Argentina junto ao Reino Unido, situação que perdurou até que ambos reestabelecessem relações diplomáticas.

#### b) Consulados

Os artigos 2º e 17 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares – CVRC deixaram claro que as relações consulares não dependem da existência de relações diplomáticas. Assim sendo, consulados poderão sobreviver ao rompimento de relações diplomáticas ou serem constituídos como primeiro passo para a restauração destas. A vantagem dessa opção em comparação com a criação de uma seção de interesses é não haver demanda de um país protetor. Assim, são evitados pagamentos, possíveis desentendimentos e a necessidade de compartilhamento de segredos. Ao contrário de seções de interesses, consulados não são percebidos como órgãos eminentemente políticos. Por vezes, a rede consular pode ser ampla e muitas vezes ocupadas por diplomatas com experiência política<sup>307</sup>. Representações consulares também podem ser utilizadas para conduzir relações limitadas com Estados não reconhecidos.

O Consulado do Brasil em Hong Kong serviu durante anos como ponto de observação do governo chinês quando este ainda não era reconhecido pelo governo brasileiro.

#### c) Escritórios de representação

Escritórios de representação são criados quando há desejo de relações de negócios entre dois governos, mas um dos dois continua a reconhecer o de um país rival ao outro. Nesses casos, o expediente comumente utilizado

---

307 Berridge, 2002, p. 139.

tem sido a criação de escritório de representação, também conhecido como de ligação. Atua informalmente como uma missão diplomática<sup>308</sup>.

Em 2004, o Brasil criou um Escritório de Representação em Ramallah, território palestino que se encontra no Estado de Israel.

#### d) Missões de fachada

As missões de fachada têm sido muito variadas: missões ou escritórios comerciais, escritórios de turismo ou agências de viagens, missões científicas e escritórios de assuntos culturais, são alguns favoritos. Já houve até mesmo a utilização de correspondentes de jornais estrangeiros. As desvantagens, sublinha Berridge, são seus poucos recursos diplomáticos<sup>309</sup>.

### 3.6. Conclusões

Desde sua criação no século XVII, os ministérios do exterior ampliaram suas atividades, estabeleceram novas práticas e adaptaram-se às conjunturas. Criaram formas de relacionamento com outros governos e com seus postos no exterior, adequando-se às inovações tecnológicas. Ao quadro de funcionários diplomáticos acrescentar-se-iam adidos, especialistas e pessoal de apoio técnico ou administrativo. As chancelarias enfrentariam as dificuldades de estabelecimento de relações tradicionais por meio de formas criativas de comunicação com outros Estados, governos e entidades não reconhecidos oficialmente. Encaram agora a concorrência de chefes de Estado, outros ministérios e diversos atores, como se verá nos capítulos seguintes.

308 Berridge, 2002, p. 140.

309 Berridge, 2002, p. 141.



## Capítulo 4

### Carreira Diplomática

Nem todos os diplomatas são de carreira, uma vez que há também os nomeados politicamente. Estes últimos, quando embaixadores, podem ser vantajosos para as chancelarias, na opinião de Verbeke, em razão da “linha direta” que possam manter com o chefe do Estado. No entanto, não estão familiarizados com os aspectos técnicos da função e sua nomeação desmotiva os diplomatas de carreira<sup>310</sup>.

Seja qual tiver sido sua forma de nomeação, os diplomatas exercem funções de intermediação e negociação entre seu governo e o de outros países. Como observadores, informantes, mensageiros e negociadores tratam de relações entre Estados, em geral para resolver questões pendentes e promover cooperação. Com poderes outorgados pelo país que representam, fazem uso da palavra para representar e influenciar outro Estado. Nesse processo, como observou Freeman, os diplomatas influenciam, por vezes, a formulação da política externa de seu próprio país e a executam por meio de negociações e outras medidas<sup>311</sup>. Ajudam os dirigentes nacionais a entenderem as atitudes e ações dos estrangeiros e a desenvolverem estratégias e táticas que moldarão o comportamento destes, especialmente seus governos. Entram em contato direto com o poder, mas, como Sharp observou, raramente o exercem de forma direta<sup>312</sup>. O uso sábio de diplomatas, na opinião de Freeman, é a chave para uma política externa bem-sucedida<sup>313</sup>. Na mesma linha de pensamento, Morgenthau declarou: “Dentre todos os fatores que compõem o poder de uma nação, o mais importante, ainda que instável, é a qualidade da diplomacia”<sup>314</sup>.

---

310 Verbeke, 2023, p. 24.

311 Freeman, 2022.

312 Sharp, 2009, p. 58, *apud* Bjola e Kornprobst, 2018, p. 180.

313 Freeman, 2022.

314 Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Pursuit of Power and Peace*, p. 105, *apud*, Lang Jr., 1960, p. 105.

Ao tratar da relação dos diplomatas com a política, Wiseman os classifica em quatro categorias: como mensageiros, isto é, meros auxiliares da política; como moduladores da política ao buscar influenciar políticas; como produtores de política, como por exemplo, quando George Kennan propôs a política estadunidense de contenção soviética; e como resistentes a políticas, quando encontram meios para desviar, desacelerar ou liquidar políticas que julgam equivocadas<sup>315</sup>.

A carreira diplomática é competitiva desde o início, tanto no que diz respeito à promoção quanto à escolha dos postos no exterior. Aliás, essa competição, se justa, contribui, lembra Verbeke, para a qualidade do serviço exterior<sup>316</sup>. Daí a preocupação de chancelarias, como a brasileira, em estabelecer processos transparentes que reduzam os apadrinhamentos políticos, por meio da exigência de cursos e da constituição de comissões para decidir promoções e remoções.

O Brasil contava, em 2014, com 1.581 diplomatas, 872 oficiais de chancelaria e 603 assistentes de chancelaria<sup>317</sup>.

#### 4.1. Recrutamento e seleção

A diplomacia se caracterizava, no início da sua versão moderna na Europa, pelo recrutamento de candidatos entre os membros da aristocracia. havia duas carreiras separadas, a diplomática e a consular. A integração de ambas ocorreria, primeiramente na França em 1877<sup>318</sup>. Nos Estados Unidos, desde a presidência de Andrew Jackson (1829-1837), as nomeações diplomáticas passaram costumeiramente a ser concedidas como prêmio por serviços políticos. Na Grã-Bretanha, a exigência de que candidatos à diplomacia tivessem renda privada de 400 libras por ano (cerca de 25 mil libras atualmente, ou 160 mil reais) seria eliminada somente em 1919<sup>319</sup>. Na década de 1970, os Estados Unidos, a Austrália e algumas outras democracias industrializadas (assim como também a África do Sul)

---

315 Wiseman, 2022, p. 127-128.

316 Verbeke, 2023, p. 23.

317 Pereyra-Vera, 2020, p. 5.

318 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 105.

319 Cooper, 2021, p. 206.

ampliaram o recrutamento para além das velhas elites e enfatizaram o desenvolvimento de serviços estrangeiros representativos da diversidade étnica de suas populações<sup>320</sup>. Rana notou que os ingressantes na carreira diplomática no mundo todo têm se tornado mais diversificados quanto aos temas estudados, à origem pessoal ou regional, assim como à faixa etária (a média de idade tem se elevado na maior parte dos países)<sup>321</sup>.

Hoje em dia, os candidatos à diplomacia são submetidos, em geral, a uma rigorosa seleção e treinamento antes de representar seu país no exterior. Costumam ser graduados em universidades que enfrentam exaustivos exames orais e escritos para ingressar no serviço exterior. Na maior parte dos países, o processo seletivo consiste em provas de conhecimento de línguas, história, geografia, ciência política, economia, direito internacional e cultura geral. Avaliam, como resumiu Freeman, as habilidades de um candidato em escrever, analisar e resumir e a capacidade de identificar o essencial e lidar com problemas, bem como persuasão, equilíbrio, inteligência, iniciativa e estabilidade. Apesar da diversificação, os candidatos mais bem formados e preparados tendem a, na opinião de Freeman, ser bem-sucedidos<sup>322</sup>.

#### **4.2. Formação e treinamento**

No tocante à formação dos diplomatas, as práticas no exterior variam de país a país. Alguns se limitam a estágios (como no Reino Unido e países do Commonwealth), outros baseiam-se em escolas de administração pública (França), em regimes mistos (Índia), ou em academias diplomáticas (Alemanha, Brasil e Egito). Alguns países, segundo Freeman, oferecem formação acadêmica adicional; outros, incluindo os Estados Unidos, são mais práticos na orientação<sup>323</sup>.

---

320 Freeman, 2022.

321 Rana, 2011, p. 30.

322 Freeman, 2022.

323 Freeman, 2022.

Na Alemanha, o processo de seleção e treinamento inicial é um dos mais rigorosos e inclui três anos de formação na academia diplomática<sup>324</sup>. Entre 1.700 e 2.000 pessoas candidatam-se para cerca de 35 vagas oferecidas por ano<sup>325</sup>. Ainda na Europa, na França, os candidatos a funcionários da categoria 'A' do serviço diplomático (de primeiro secretário a embaixador) provinham, tradicionalmente, das *Grandes Écoles* e a classificação na universidade acompanhava a carreira pública<sup>326</sup>. Havia exames *ad hoc* para preenchimento de vagas especializadas<sup>327</sup>. Em abril de 2022, o governo Macron publicou decreto que elimina a separação da carreira diplomática do resto da administração pública. Em junho, diplomatas franceses entraram em greve em protesto alegando a especificidade da carreira, a vocação, a formação e o treinamento para justificar a tradicional separação<sup>328</sup>. A reforma aproxima o sistema francês do indiano, descrito a seguir.

Na Índia, o ingresso no serviço diplomático se dá por concurso para todo o funcionalismo público civil (*Civil Service Exam*). O processo de seleção busca aferir talento, disposição e criatividade, mas ainda assim elimina candidatos qualificados dado o número muito elevado destes<sup>329</sup> (cerca de um milhão de candidatos por vaga, ou 0,1% de admitidos ao final das diversas fases da seleção)<sup>330</sup>. Após a seleção, os candidatos aceitos para o serviço diplomático devem frequentar, por um ano, o *Foreign Service Institute*, onde têm aulas e estágios. Como resultado desse processo, o país conta com diplomatas altamente preparados, mas em número insuficiente para atender os serviços do ministério<sup>331</sup>, que contava, em 2017, com apenas 770 diplomatas para 172 missões<sup>332</sup>.

---

324 Suttén, Cousar e Hutchings, 2020, p. 60.

325 Suttén, 2020, p. 66.

326 Block, Cousar e Suri, 2020, p. 46.

327 Block, 2020, p. 47.

328 GREVE des diplomates français: Une réforme qui nie notre expertise. Disponível em: <<https://www.france24.com/fr/france/20220601-gr%C3%A8ve-des-diplomates-fran%C3%A7ais-uner%C3%A9forme-qui-nie-notre-expertise>>.

329 Warsi *et al.*, *apud* Hutchings; Suri, 2020, p. 81-82.

330 Warsi 2020, p. 85-86.

331 Warsi, 2020, p. 83.

332 Warsi, 2020, p. 84.

No Brasil, a preparação para a carreira diplomática se dá obrigatoriamente no Instituto Rio Branco, que também se ocupa de cursos de aperfeiçoamento e de altos estudos. Criado em 1945, após uma disputa entre o Departamento de Administração Pública (DASP) e o Ministro Oswaldo Aranha<sup>333</sup>, formou, desde então, todos os diplomatas de carreira do Brasil<sup>334</sup>. O percentual de formados em Relações Internacionais que ingressam no Instituto aumentou exponencialmente nos últimos 20 anos<sup>335</sup>.

A maioria dos países concorda com a necessidade de proficiência em línguas estrangeiras. Além de inglês, francês e espanhol, tem aumentado, no plano mundial, o interesse por candidatos com habilidades em idiomas como árabe, chinês, alemão, japonês, português, russo e outros. O treinamento de idiomas é fornecido em um instituto de serviços estrangeiros, em universidades locais ou no exterior. De maneira geral, os processos de formação de diplomatas também enfatizam o conhecimento de economia, geografia, política internacional e direito, e muitos ensinam sua própria história e cultura. Alguns oferecem treinamento acadêmico adicional; outros, incluindo os Estados Unidos, são de orientação mais prática.

No debate sobre se os funcionários de carreira devem ser generalistas ou especialistas, os Estados Unidos favorecem a especialização modesta – por exemplo, em economia africana – enquanto muitos países, particularmente os pequenos que não podem pagar especialistas, preferem generalistas. Algumas especializações podem surgir para diplomatas que são destacados temporariamente para trabalhar em outro ministério ou órgão público (conhecido em inglês como *secondment*). Terminado esse período, o diplomata retorna ao ministério do exterior com novos conhecimentos técnicos e relacionamentos úteis para sua carreira<sup>336</sup>.

No Brasil, embora não haja uma especialização formal, alguns diplomatas se destacaram em áreas específicas, entre as quais as negociações comerciais, ambientais e as relativas ao desarmamento.

333 Gobo e Santos, 2022, p. 20.

334 Pereyra-Vera, 2020, p. 7.

335 Gobo e Santos, 2022, p. 34.

336 Rozental e Buenrosto, 2013, p. 242.

### 4.3. Promoção

Tal como a militar, a carreira diplomática se caracteriza por hierarquia dos cargos<sup>337</sup>. Em muitos países, os graus da carreira diplomática são em ordem descendente: embaixador, ministro-conselheiro, conselheiro, secretários (primeiro, segundo e terceiro) e adidos (civis). Alguns países hierarquizam também ministros e conselheiros<sup>338</sup>. Outros países, tais como Estados Unidos e Canadá, empregam, para fins internos, graus com títulos diferentes, mas com equivalência aos internacionais para fins externos.

Não têm faltado questionamentos da severidade da hierarquia tradicional em muitas chancelarias. Para reduzir o impacto do sistema hierárquico e prestigiar o trabalho dos que se encontram nos graus iniciais da carreira, há a possibilidade de dar-lhes oportunidade para expressão oral e escrita das suas opiniões e iniciativas. Rozental e Buenrostro arguíram que a “rigidez burocrática prevalecente em ministérios do exterior frequentemente conduz a uma diplomacia ineficiente”. Opinaram que “uma estrutura hierárquica vertical centraliza o processo decisório e inibe espontaneidade, criatividade e a livre expressão de ideias”; e concluíram que “frequentemente impede o desenvolvimento de capacidades individuais, aptidões e méritos de diplomatas”<sup>339</sup>.

Outra crítica à hierarquia tem sido a da lentidão das promoções. Rozental e Buenrostro observaram que o “progresso lento nos degraus de uma carreira piramidal pode constituir um exercício desencorajador”. Ressaltaram aqueles autores que as promoções por antiguidade (senioridade), “como o principal critério”, podem “sufocar a criatividade e a expressão de novas ideias e resultarem em perda de motivação”. Indicaram como o melhor antídoto para evitar esse mal-estar “assegurar que diplomatas sejam politicamente sensíveis e suficientemente especializados para que não haja necessidade de nomeações políticas”<sup>340</sup>.

---

337 Kurbalija, 2013, p. 153.

338 Verbeke, 2023, p. 22.

339 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 238.

340 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 238.

Após reconhecer a dificuldade dos sistemas de promoção, Rana afirma que, além de fatores tais como antiguidade, habilidade, equidade e transparência, devem ser levadas em conta as características culturais (*ethos*) do país. Adverte que, por vezes, eficiência e tradição devem se equilibrar, sempre se buscando conhecer a experiência de outros países e o valor de cada sistema. Conclui que quanto maior o profissionalismo maior a exigência de concessão de peso para o desempenho, o que significa nomear jovens e nutrir talentos de maneira deliberada<sup>341</sup>.

Há um número limitado de vagas para nomeação de chefes de missão diplomática. Dada essa realidade, como regra, uma carreira diplomática não mais culmina – como observaram Rozental e Buenrostro – em uma nomeação como embaixador ou embaixadora. Assim sendo, as chancelarias devem buscar alternativas para manter a motivação e a mobilidade dos membros da carreira. Haveria, assim, possibilidades para carreiras paralelas dentro da principal, em áreas tais como cultura, comércio, turismo, imprensa e outras em que adidos contribuem de forma vital para as missões grandes, com responsabilidades maiores ou menores<sup>342</sup>.

O serviço exterior dos Estados Unidos segue um sistema de hierarquia pessoal (*rank in person*) e não de hierarquia de cargo (*rank in position*). Isso, na visão de Kleiner, facilita o trabalho da divisão de pessoal uma vez que pode nomear funcionário do serviço exterior para funções classificadas acima ou abaixo dos seus níveis de vencimentos<sup>343</sup>.

No Brasil, os requisitos para a promoção de diplomatas incluem exigências de tempo de exterior, conclusão de cursos de formação e votação vertical e horizontal por seus pares.

O estímulo por meio de promoções se faz pela redução do número de nomeações políticas. Na Alemanha, por exemplo, quase todos os embaixadores são de carreira. Nos últimos anos, apenas alguns postos menores foram preenchidos politicamente (Letônia e Vaticano)<sup>344</sup>. Nos

341 Rana, 2011, p. 36.

342 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 243.

343 Kleiner, 2020, p. 42.

344 Suttén, 2020, p. 69.

Estados Unidos, ao contrário, 30% dos embaixadores são nomeados politicamente<sup>345</sup>.

No Brasil, a nomeação de embaixadores políticos tem sido uma exceção. Mesmo no regime militar, poucos foram os generais nomeados. Após a redemocratização tampouco ocorreu nomeação significativa de políticos para chefiar postos no exterior. Nesses casos, o posto mais cobiçado foi a embaixada em Lisboa, onde não há necessidade de conhecimento de língua estrangeira.

Há diferenças entre funções na carreira diplomática brasileira, tanto no exterior quanto na Secretaria de Estado. O quadro abaixo indica as funções tradicionalmente exercidas no Brasil e no exterior pelos titulares de seus respectivos cargos.

Cargo	Funções	
	<i>Secretaria de Estado</i>	<i>Postos no exterior</i>
Ministro de 1ª. Classe	Secretário-Geral, Secretário Diretor Geral de Departamento	Embaixador, Representante Permanente, Cônsul-Geral
Ministro de 2ª. Classe	Diretor-Geral de Departamento	Embaixador comissionado, Ministro- -Conselheiro, Cônsul-Geral Adjunto
Conselheiro	Chefe de Divisão	Chefe de Setor, Cônsul Adjunto
1º. Secretário	Subchefe de Divisão	Chefe de Setor
2º. Secretário	Assistente de Chefe de Divisão	Subchefe de Setor
3º. Secretário	Assistente de Chefe de Divisão	Subchefe de Setor

#### 4.4. Rotatividade

Os diplomatas são transferidos a cada três ou quatro anos, em média, de um posto para outro ou para a sede dos ministérios do exterior na capital do país<sup>346</sup>. No caso de postos difíceis, a permanência pode ser de apenas dois anos. A maioria dos funcionários diplomáticos, estimou Greenstock, passa entre metade e dois terços de suas carreiras em postos no exterior<sup>347</sup>. Essa tradição diplomática generalizada entre as carreiras da maioria dos países tem várias causas, entre as quais, reduzir o “risco ocupacional” conhecido como *localite*, consistente em passar a adotar,

---

345 McMullen, 2020, p. 208.

346 Verbeke, 2023, p. 27.

347 Greenstock, 2013, p. 109.

inconscientemente os pontos de vista do país em que se encontra em detrimento daquele do país que representa<sup>348</sup>. Por vezes, influenciado pelo pensamento local<sup>349</sup>, passa assim a representar os interesses do país acreditado junto ao acreditante<sup>350</sup>.

Há diferenças de experiência entre os países no que diz respeito à remoção (isto é, a transferência) de diplomatas entre postos e a sede do ministério do exterior. Alguns países mantêm um sistema de classificação de postos para a rotação entre os de maior ou menor dificuldade para atuação, adaptação e condições pessoais. A decisão sobre os postos a serem ocupados por cada diplomata, cabe, em geral, a uma comissão que se reúne nas sedes dos ministérios do exterior. Alguns países concedem ao chefe do posto o poder de influenciar nessa decisão<sup>351</sup>. Rana defende um sistema pelo qual os diplomatas possam se candidatar a vagas que vão se abrir, podendo assim indicar suas preferências ditadas por uma série de elementos pessoais. Reconheceu, porém, que ministérios do exterior hesitam desnecessariamente em implementar esse método<sup>352</sup>.

No Brasil, a chamada “reforma Paulo Tarso”, de 1986, introduziu o sistema de classificação de postos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e regras para manter a rotatividade entre estes<sup>353</sup>.

A nomeação para o exercício de funções no exterior obedece a ritos distintos conforme o grau do cargo do diplomata na carreira como se verá a seguir.

#### 4.4.1. *Chefes de missão*

Nem todos os chefes de missão diplomática têm o título de embaixador. Os membros da comunidade britânica de nações (*Commonwealth*) credenciam entre si altos comissários (*High Commissioners*) uma vez que, embora sejam Estados independentes, compartilham simbolicamente o

348 Verbeke, 2023, p. 27.

349 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 176.

350 Malone, 2013, p. 126.

351 Verbeke, 2023, p. 23.

352 Rana, 2011, p. 35.

353 Mello Barreto, 2012, p. 120.

mesmo soberano, o do Reino Unido. O Vaticano, de acordo com sua longa tradição, credencia núncios apostólicos, os quais, em estados predominantemente católicos romanos, costumam ser considerados decanos do corpo diplomático, independentemente da data da apresentação de suas credenciais. O título de ministro que chefiava uma legação desapareceria totalmente no final do século XX. Nas organizações internacionais, tais como a ONU e a OEA, o título do chefe da missão diplomática costuma ser o de representante permanente.

A primeira embaixada brasileira a ser criada foi nos Estados Unidos (1905), para a qual foi enviado Joaquim Nabuco<sup>354</sup>. Na prática brasileira, os ministros ou ministras de primeira classe são chamados/as de embaixadores/as, ainda que não tenham apresentado credenciais para o exercício dessa função junto a um governo estrangeiro.

#### a) *Agrément*

A nomeação de um novo/a chefe de missão é um processo complexo. Para evitar constrangimentos, seu nome é sondado informalmente. Se o país anfitrião não se opuser, um pedido formal de *agrément* ou consentimento é apresentado pelo enviado que está sendo substituído<sup>355</sup>. Esse passo prévio é exigido pelo artigo 4º da CVRD. A exigência é justificada na necessidade de que, para conduzir as relações entre dois Estados, um chefe de missão deve ser aceitável por ambos os países.

A demora para a concessão do *agrément* pode estar relacionada, como aponta Roberts, à atuação do indicado em posto anterior, a suas características pessoais ou a um simples sinal de relações difíceis entre os dois países. O pedido costuma ser apresentado pelo embaixador prestes a deixar o posto. Mas, por vezes, é solicitado diretamente na capital do país acreditante junto ao embaixador do país no qual o diplomata deve ser acreditado<sup>356</sup>. Ao ver seu pedido não ser respondido por um período além do normal, o Estado acreditante deverá compreender que o nome não será bem recebido e deverá retirar o pedido de *agrément*. Uma vez

---

354 Franchini Neto e Turner, 2021, p. 29.

355 Freeman, 2022.

356 Roberts, 2017, p. 104.

concedido, este poderá ser revogado se o indicado não tiver chegado ao território do país que o concedeu<sup>357</sup>.

Ao ser concedido o *agrément*, o país acreditante e o acreditado acordam dia e hora para sua divulgação simultânea do nome do/a indicado/a que, até então, é mantido reservado. Essa prática, porém, tem sido cada vez menos obedecida.

No caso do Brasil, após a concessão do *agrément*, o nome do/a indicado/a ao cargo é submetido a uma sabatina do Senado Federal, o que, por vezes, pode tardar para ser agendado, dependendo da agenda da Comissão de Relações Exteriores daquela Casa legislativa.

Aprovado o nome pelo plenário do Senado, têm início as providências administrativas para a ida do/a novo/a embaixador/a ao posto, inclusive o pedido de visto diplomático do país (ou países, no caso de cumulatividade) em que o diplomata deverá ser acreditado.

Uma tradicional prática diplomática que alguns ministérios ainda mantêm, como notou Kleiner, é a de preparar seus chefes de missão para o novo posto antes de partirem. Organizam reuniões com pessoas encarregadas das relações com o país de futura acreditação, em outros ministérios e órgãos governamentais, em organizações comerciais, associações culturais, empresas privadas e instituições acadêmicas<sup>358</sup>. Nota ainda aquele autor que a maior parte dos embaixadores não mais recebe longas instruções por escrito para o novo posto antes de partir. A velocidade das comunicações atualmente tornou essa prática obsoleta<sup>359</sup>.

#### b) Acreditação

O novo ou nova chefe de missão diplomática viaja para o posto de posse de suas credenciais, isto é, uma carta do chefe de Estado acreditante apresentando-o como seu representante ao chefe do Estado acreditado. Na maioria das grandes capitais, uma cópia das credenciais é fornecida, sem cerimônia oficial, ao ministério do exterior, e em seguida o recém-chegado poderá atuar junto àquele órgão e visitar seus colegas diplomáticos.

357 Roberts, 2017, p. 105.

358 Kleiner, 2010, p. 53.

359 Kleiner, 2010, p. 54.

Dados os custos para a manutenção de embaixadas, muitos países recorrem à cumulatividade de postos incluídos na jurisdição de um embaixador. Ao fenômeno de acreditação múltipla, informou Hocking, tem-se acrescido o de nomeação de embaixadores não residentes, assim como de itinerantes que visitam regularmente cidades ou regiões<sup>360</sup>.

A apresentação de credenciais ao chefe de Estado costuma se revestir de formalidade. Em alguns países a tradição local envolve a ida a um palácio em uma carruagem, como no Reino Unido, noutros apenas uma cerimônia simples seguida de uma bebida local, como no caso de Vanuatu. A cerimônia inclui não apenas a entrega das cartas credenciais, mas também as de revogação daquela concedida ao antecessor ou antecessora.

A data da apresentação formal das credenciais determina a ordem de precedência de um embaixador no corpo diplomático local. Na data marcada pelo país anfitrião, o embaixador apresenta credenciais, em cerimônia, costumeiramente seguida de uma recepção. Na ocasião, é tradição caber ao acreditado algumas palavras sobre os objetivos de sua missão no país acreditante. No passado, essa prática requeria dons de oratória e de redação o que teria levado os governos a empregarem escritores que atuavam como secretários dos embaixadores na redação de discursos e relatórios. Entre estes encontrar-se-iam alguns de renome posteriormente, tais como Petrarca, Dante Alighieri, Boccaccio, Maquiavel, Ronsard e Chaucer<sup>361</sup>.

Uma vez concluída a cerimônia, o/a embaixador/a poderá apresentar-se a outros ministérios e não mais tratar apenas com a chancelaria local. Na ONU, as credenciais são entregues, sem maiores cerimônias, ao SGNU. Não há decano junto à organização porque a rotatividade é muito rápida; em vez disso, o secretariado sorteia anualmente o nome de um país e a precedência se determina em ordem alfabética em inglês começando com o nome do país sorteado.

Somente depois de apresentadas as credenciais, o nome do/a novo/a nova chefe de missão diplomática é incluído na Lista Diplomática do país, tal como exigido pelo artigo 10 da CVRD, passando assim a gozar dos

---

360 Hocking, 2013, p. 138.

361 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 55.

privilégios e imunidades inerentes ao cargo. A nomeação de cônsules é meramente notificada, tendo caído em desuso a exigência de solicitação e concessão prévia de *exequatur*.

### c) Precedência

A relevância da questão de precedência diplomática é de difícil compreensão hoje em dia, a não ser que se concorde com Verbeke, para quem as regras protocolares sobre “quem chega primeiro e em último lugar continuam a ser úteis num mundo em que a vaidade nunca está distante”<sup>362</sup>. Durante séculos, perdeu-se a tradição medieval de que o Papa determinava a ordem entre os soberanos. Em 1504, o Papa Júlio II estabeleceu uma lista de precedência, colocando a si mesmo, na expressão de Nicolson, “em primeiro lugar entre os monarcas da Terra”<sup>363</sup>. Abaixo dele, seguiam-se o Imperador do Sagrado Império Romano e o Rei dos Romanos, mas a questão seria a precedência entre os demais<sup>364</sup>.

Um incidente entre os embaixadores da Espanha e da França ocorreria na Dinamarca (1633), mas não teria consequências maiores<sup>365</sup>. O tema se exacerbou, em 1661, quando da apresentação de credenciais do novo embaixador da Suécia na corte de Saint James, em Londres. Os séquitos armados dos embaixadores da Espanha e da França disputaram o segundo lugar no cortejo, tendo havido lutas com espadas e tiros. Luís XIV ameaçou a Espanha com uma guerra em razão do incidente, o que levou o governo espanhol a pedir desculpas<sup>366</sup>.

A questão de precedência permaneceu não resolvida, tendo havido outros incidentes ao longo do século XVIII, um deles, narrado por Roberts, quando o Marquês de Pombal decidiu que embaixadores junto à corte em Lisboa seriam recebidos em audiência conforme a ordem de suas entregas de credenciais, tendo sido essa decisão veementemente contestada pelos embaixadores da França e da Espanha<sup>367</sup>.

362 Verbeke, 2023, p. 21.

363 Nicolson, p. 98-99.

364 Roberts, 2017, p. 94.

365 Roberts, 2017, p. 95.

366 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 71.

367 Roberts, 2017, p. 96.

A questão somente foi equacionada quando a diplomacia francesa conseguiu obter, no Congresso de Viena de 1815, uma decisão coletiva de que o critério para a precedência diplomática seria a antiguidade dos diplomatas, contada a partir da apresentação de suas credenciais, tal como Pombal havia pretendido. O Congresso de Aix-la-Chapelle (1818) decidiu que a assinatura de tratados seria procedida pela ordem alfabética.

Apesar disso, a questão não se resolveria totalmente. Assim, por exemplo, na Conferência de Paz realizada em Versalhes (1919), os cinco principais países aliados e potências associadas ganharam precedência sobre os demais Estados. Em alguns países de maioria católica (entre os quais se incluíam a Itália e a Irlanda), o Núncio Apostólico exerceria precedência sobre os demais embaixadores como Decano do Corpo Diplomático.

Hoje, a questão de precedência está sacramentada na CVRD (artigos 13 e 16.1). Continuam, no entanto, a haver exceções. Assim, na ONU, informa Roberts, nos almoços de membros do CSNU, os representantes sentam-se segundo a ordem determinada por aquele órgão composto de membros permanentes e não permanentes<sup>368</sup>. Alegando questões de segurança, o protocolo australiano costumava conceder precedência a embaixadores dos Estados Unidos e de Israel em atos públicos.

#### 4.4.2. Encarregado de negócios

Há uma diferença entre um encarregado de negócios (*chargé d'affaires*) acreditado junto ao ministério do exterior (artigo 14 da CVRD) e um encarregado de negócios *ad interim* designado para atuar temporariamente como chefe de uma missão. Enquanto o primeiro, embora previsto na CVRD seja de nomeação rara (uma vez que tendente a prazo indeterminado), a segunda forma de nomeação é a mais comum e ocorre quando a chefia da missão está vaga ou o chefe da missão não pode desempenhar suas funções. A nomeação de um encarregado de negócios deve ser notificada ao ministério do exterior<sup>369</sup>. Segundo o artigo 19 da CVRD, a nomeação de um encarregado de negócios *ad interim* não pode ser apropriadamente

---

368 Roberts, 2017, p. 101.

369 Roberts, 2017, p. 111.

feita após a partida do chefe da missão, exceto pelo ministério do exterior do país acreditante<sup>370</sup>.

#### 4.4.3. Demais funcionários

Não há necessidade de solicitação de *agrément* para os demais diplomatas de uma missão. O artigo 7º da CVRD determina que o Estado acreditante poderá livremente designar seus funcionários. Mas, tem havido exceções relativas a múltiplas creditações, indicações de nacionais de outros países que não do acreditante, e quando o número de funcionários designados excede o “limite razoável e normal”. O artigo 11 da CVRD concede ao Estado acreditado o direito de exigir esse limite de razoabilidade tomando em conta as circunstâncias e as condições do Estado acreditado e as necessidades da missão em questão. Este direito costuma ser exercido apenas nos casos em que as relações entre os dois Estados estejam deterioradas ou quando haja preocupações com abuso tal como espionagem<sup>371</sup>. Os Estados Unidos, porém, costumam questionar indicações de funcionários que entendem não terem direitos a privilégios e imunidades, dadas as funções para as quais estariam designados<sup>372</sup>. O Reino Unido também decide se um funcionário deve ser considerado administrativo, técnico, ou serviçal com base na descrição de suas funções. O país acreditante tem a liberdade de escolher o título que concede a cada um, seguindo a regra geral, isto é, ministro, conselheiro, primeiro, segundo e terceiro secretário ou adido<sup>373</sup>.

O país acreditante tem a obrigação, pelo artigo 10 da CVRD, de notificar o ministério do exterior do país acreditado sobre a nomeação, *status* do funcionário e data de partida final de membros de uma missão diplomática. Com base nessas informações, o Estado acreditado compila sua Lista Diplomática e estabelece os privilégios e imunidades a cada membro da missão. Em alguns países são emitidas carteiras de identidade

370 Foakes e Denza, 2017, p. 159.

371 Roberts, 2017, p. 109.

372 Roberts, 2017, p. 105.

373 Roberts, 2017, p. 105-106.

diplomática<sup>374</sup> ou de isenção de impostos locais. É também examinado o direito a placas diplomáticas para veículos de funcionários.

Outra possibilidade de restrição a missões diplomáticas diz respeito à proibição de um Estado acreditante (artigo 12 da CVRD) estabelecer escritórios fora do local onde a sede da missão diplomática estiver estabelecida, a não ser que seja dado prévio consentimento expresso<sup>375</sup>.

#### 4.5. Especificidades

Dadas as peculiaridades da carreira diplomática, tais como a representatividade da identidade do país e a manutenção de sistema de rotação entre postos, alguns aspectos merecem exame específico, entre os quais a diversidade da representação, os desafios familiares e a obediência no cumprimento de instruções e nas declarações públicas.

##### 4.5.1. *Diversidade*

Até o período decorrido entre as duas guerras mundiais, não houve nomeações de mulheres para exercerem cargos diplomáticos. O primeiro país a nomear uma mulher como chefe de uma missão diplomática foi a União Soviética, em 1923. Os Estados Unidos começaram a admitir mulheres na sua carreira diplomática em 1925 e a primeira nomeação de alto nível foi para uma ministra na Dinamarca. A França permitiu que uma mulher ingressasse no serviço diplomático por meio de exame em 1930, mas, à época, o governo francês ainda não nomeava mulheres como chefes de missões<sup>376</sup>.

No caso do Brasil, a primeira mulher a se tornar diplomata foi Maria José de Castro Rebello Mendes, em 1918. Mais 18 mulheres ingressaram na carreira até que a permissão fosse revogada em 1938. O direito ao ingresso somente foi restabelecido em 1954<sup>377</sup>.

---

374 Roberts, 2017, p. 106.

375 Roberts, 2017, p. 109.

376 Freeman, 2022.

377 Gobo e Santos, 2022, p. 24.

Odette de Carvalho e Souza foi a primeira mulher promovida a ministra de primeira classe, em 1956. Thereza Maria Machado Quintella foi a primeira aluna do Instituto Rio Branco a ter se tornado ministra de primeira classe, em 1987. Exerceu o cargo de embaixadora na Áustria, na Rússia e na Costa Rica.

Após a II Guerra Mundial, em número crescente, mulheres foram aceitas na carreira diplomática e, como notou Verbeke, mais mulheres se tornaram embaixadoras, tanto por indicação política quanto por promoção. Apesar dessas mudanças, alguns Estados continuaram a não contratar ou aceitar mulheres como diplomatas. Em 1970, por exemplo, o Vaticano rejeitou uma proposta de uma ministra proveniente da Alemanha Ocidental em razão de ser do sexo feminino. Por outro lado, a Suécia que permitiu o ingresso de mulheres na carreira somente em 1948, alcançou a paridade de gêneros em 1999<sup>378</sup>. Embora com exceções, as mulheres tornaram-se uma minoria aceita e em rápido crescimento nas percentagens de cargos diplomáticos de muitos países, incluindo o cargo de embaixadoras.

Outra forma de diversidade de grande relevância diz respeito à raça ou etnia. Em casos de países como Brasil e Estados Unidos e outros nos quais houve escravidão, ou forte imigração, inclusive asiática, como Reino Unido, Canadá, Austrália e outros, a diplomacia tem sido desafiada a adotar meios para que sua representação diplomática reflita a composição diversificada de suas populações.

O Itamaraty criou, em 2001, um sistema de bolsas de estudos para o preparo de afrodescendentes ao concurso para ingresso na carreira diplomática. A partir de 2011, foi estabelecida uma política de quota para o exame, inicialmente de 10%, tendo passado a 20% em 2014. O sistema permitiu o ingresso de 19 afrodescendentes entre 2002 e 2012<sup>379</sup>.

#### 4.5.2. Família

A cada três ou quatro anos, a família do/a diplomata deverá, na formulação de Verbeke, adaptar-se à geografia, ao idioma e à cultura de

378 Verbeke, 2023, p. 24.

379 Lequesne *et al.*, 2022b, p. 77-78.

outro país<sup>380</sup>. Assim, com exceção dos que preferem separar-se dos filhos e deixá-los em colégios internos no seu país (hoje em dia opção em número muito reduzido), a família deverá buscar para seus filhos não apenas escolas e professores, mas também médicos e outros profissionais que os atendam. Essa realidade poderá constituir uma oportunidade ou um desafio que deverão ser tomados em consideração pelos interessados na carreira diplomática.

O apoio por parte dos ministérios do exterior para famílias de diplomatas, como apontou Kleiner, inclui exames médicos, preparação para remoções para o exterior, treinamento linguístico, assistência para encontrar moradia e para efetuar a mudança de um país para outro, ajuda financeira para pagamento de escolas e para viagens periódicas ao país, apoio financeiro em caso de acidente e obtenção de autorização para cônjuge encontrar trabalho no exterior e após retornar ao país<sup>381</sup>.

Como o conceito de família não mais se restringe a marido e mulher, a escolha de postos também envolve a questão de aceitação de casais do mesmo sexo em países de culturas distintas. Outra questão a ser considerada, diz respeito ao exercício profissional do cônjuge. Embora acordos bilaterais permitam a obtenção de uma licença para trabalho (o que normalmente não é permitido para quem se encontra sob visto diplomático), a real possibilidade de obtenção de emprego se vê dificultada pela necessária provisoriedade da contratação.

Em 1966, por um decreto-lei, no regime militar, foi proibido que casais de diplomatas servissem no mesmo posto<sup>382</sup>. A Reforma Paulo Tarso de 1986 revogou essa disposição e permitiu a remoção conjunta de casais de diplomatas para o exterior.

#### 4.5.3. *Obediência*

Diplomatas devem cumprir instruções superiores, algo que, embora aparentemente óbvio, oferece dificuldades para alguns dos ingressantes

---

380 Verbeke, 2023, p. 25.

381 Kleiner, 2010, p. 145.

382 Mello Barreto, 2006, p. 104.

no serviço exterior. Aos diversos funcionários que compõem esse ramo do funcionalismo público, segundo Nicolson, cabe:

[...] colocar sua experiência à disposição do governo [que estiver] no poder, aconselhá-lo, e, se necessário, apresentar objeções. Caso seu conselho for deixado de lado, pelo ministro, como representante [em uma democracia] do povo soberano, *é o dever e a função do funcionalismo cumprir as instruções sem mais questionamentos* (grifo nosso).

Nicolson explica:

Há um contrato implícito, subjacente nesse sistema, entre o governo e o funcionalismo. Do segundo se espera que sirva lealmente os governos constitucionais não importa qual o partido; em troca, do primeiro se espera que confie em todos os funcionários, independentemente de suas simpatias políticas.<sup>383</sup>

Rana também tratou da situação em que o diplomata discorda das instruções recebidas ou de estar em total desacordo com a política de seu governo. No primeiro caso, notou que costuma haver meios para pedir reconsideração das instruções e transmitir recomendações. Mas ressalta aquele autor que, a partir de certo ponto, o diplomata deverá cumprir a instrução ou pedir transferência, ou, em casos extremos, renunciar ao posto. Notou que tais casos são raros, mas ocorrem de tempos em tempos em diferentes serviços diplomáticos<sup>384</sup>.

Tomando como base ideias de Albert Hirshman, Cooper analisa três opções para os diplomatas diante de pressões que venham a sofrer de governos populistas autoritários: lealdade, voz e saída. Notou que, de um lado, a diplomacia é vista como avessa a riscos e de cultura hierárquica que levam à conformidade organizacional. De outro, conceitos de interesse nacional e razões de Estado abrem a possibilidade de desconforto e possível dissenso quando confrontada com a disrupção<sup>385</sup>. Observou que a lealdade

383 Nicolson, 1963, p. 42 (tradução nossa).

384 Rana, 2011, p. 250.

385 Cooper, 2022, p. 150-151.

a um governo como o de Hitler, na sua opinião, pode levar uma diplomacia a ser vista como uma organização criminosa. Notou que, confrontados com a ascensão do nazismo, a maioria dos diplomatas alemães optou pela acomodação (lealdade). Alguns questionaram internamente a validade das instruções (voz). Mas, alguns, de alto nível, optaram por deixar a carreira (saída), entre os quais os embaixadores em Washington e em Moscou<sup>386</sup>. Cooper notou ainda que governos de cunho populista e autoritário tendem a ver diplomatas como globalistas desconectados da sociedade nacional, sem contato com a opinião pública<sup>387</sup>.

Ainda que atuando sob governos democráticos, o dever de os funcionários diplomáticos cumprirem as instruções sem maiores questionamentos pode ser de difícil aceitação para alguns ingressantes no serviço diplomático. Justifica-se do ponto de vista estratégico de uma chancelaria que todos os postos no exterior mantenham coerência da expressão da política externa. Se cada diplomata expressar externamente uma opinião diferente, os interlocutores de outros países não terão ideia clara do posicionamento do país representado no exterior ou poderão se aproveitar de posicionamentos diferentes para obter vantagens em negociações.

Para os diplomatas que não se conformam com a expressão de um pensamento unificado, cabe arguir que o ingressante no serviço diplomático deve se ver como um advogado de um único cliente, isto é, o país que representa. Caso discordem totalmente do posicionamento de seu governo, não lhes resta alternativa senão a de deixar o serviço diplomático (saída). Kleiner informou que, nos Estados Unidos, há um canal para dissenso, que pode ser utilizado pelo/a diplomata para expressar sua opinião. Aquele autor notou, no entanto, que esse canal é pouco utilizado<sup>388</sup>.

Outra maneira de esclarecer o dever de cumprir as instruções foi também exposta por Barder quando o comparou à obrigação de um advogado buscar os melhores argumentos para defender seu cliente ainda que este insista em declarar-se inocente e mesmo que, no seu

---

386 Cooper, 2022, p. 152.

387 Cooper, 2022, p. 155.

388 Kleiner, 2010, p. 45-46.

íntimo, acredite seja este culpado. Apesar disso, ressaltou aquele autor, o advogado nunca deve mentir conscientemente em juízo, assim como diplomatas não devem faltar com a verdade ao expor ou defender as políticas do país. Observa ainda Barder que é rara a denúncia pública da política, por parte de diplomatas. Notou que, no Reino Unido, constitui ilegalidade diplomatas denunciarem publicamente a política do país ou mesmo estimular amigos ou conhecidos que o façam, bem como vazarem documentos anonimamente. Na sua opinião, a denúncia (*whistle blowing*) pode parecer um “ato heroico” para a mídia, mas justificar-se-ia apenas se esgotados todos os meios jurídicos disponíveis<sup>389</sup>.

Observou Wiseman que muitos diplomatas mantêm sua imparcialidade profissional durante suas carreiras, sem expressar suas opiniões até a aposentadoria, quando podem manifestar-se mais politicamente numa autobiografia, a principal contribuição para uma etnografia retrospectiva<sup>390</sup>.

#### 4.6. Conclusões

Dada a sua ratificação generalizada das Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares, na opinião de Wiseman, não seria exagero classificar a diplomacia como uma rara profissão universal<sup>391</sup>. Para Verbeke, é um chamamento ou vocação, “uma vez que absorve integralmente a personalidade de uma pessoa”. Conclui tratar-se de “um hábito, uma atitude, um modo de ser, talvez um modo de vida”<sup>392</sup>. Nem todos, porém, veem-na como tal, embora a carreira diplomática continue atraente para jovens universitários na maioria dos países. Oferece oportunidades para viagens, experiências em vários países e, em muitos casos, promoções a níveis mais graduados na administração central ou federal. Há, no entanto, hoje em dia, outras oportunidades para obtenção desses benefícios, seja em empresas multinacionais ou em organizações intergovernamentais e não governamentais ou ainda em outros órgãos administrativos, sejam estes federais, estaduais ou municipais. Além disso, os exames de ingresso

389 Barder, 2016, p. 35-36.

390 Wiseman, 2022, p. 131.

391 Wiseman, 2022, p. 122.

392 Verbeke. 2023, p. 239.

na carreira diplomática tendem a ser muito rigorosos e limitados em número de vagas.

A qualidade dos diplomatas de um país é fator determinante para seu sucesso ou fracasso. Como resumiu Rana, “Em diplomacia, eficácia não depende do dinheiro gasto, ou do número de pessoas removidas, mas de ações bem ponderadas, agilidade e cálculos sólidos de riscos e ganhos”. Para aquele autor, “Os melhores ministérios do exterior otimizam o talento existente nos serviços diplomáticos – o único recurso real que possuem – e promovem mudanças e adaptações”<sup>393</sup>.

---

393 Rana, 2011, p. 15.

## Capítulo 5

### Direitos e deveres dos diplomatas

Neste capítulo são examinados, com brevidade, os direitos e deveres dos diplomatas: sua evolução ao longo da história, as formas de que se revestem os privilégios à luz das regras internacionais (imunidades, inviolabilidade e proteção), assim como apontadas as diferenças entre os direitos e deveres relativos a missões diplomáticas e repartições consulares e aos agentes diplomáticos e consulares.

#### 5.1. Histórico

A imunidade diplomática começou, segundo Freeman, quando os governantes pré-históricos perceberam pela primeira vez que seus mensageiros não podiam exercer suas funções (transmitir mensagens com segurança, reunir informações ou negociar), a menos que fossem tratados com hospitalidade e dignidade recíprocas<sup>394</sup>.

As fontes das imunidades diplomáticas, tal como hoje entendidas, datam do final do período medieval e do início da Idade Moderna. As sanções jurídicas impostas a infratores da imunidade diplomática eram explícitas no Direito Romano. O Direito Canônico ampliou o alcance das imunidades para incluir as residências dos diplomatas enviados a outro país. Dados os perigos nas viagens e as dificuldades de comunicações, eram essenciais a reciprocidade a respeito da segurança dos enviados nas suas viagens e a recepção amigável na chegada. Na opinião de Hamilton e Langhorne, “reciprocidade representou a justificação fundamental, para a qual a religião e o direito forneciam tanto explicações contemporaneamente aceitáveis quanto sanções contra os transgressores”<sup>395</sup>.

---

394 Freeman, 2022.

395 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 48-49.

Inicialmente, as imunidades diplomáticas destinavam-se à concessão de salvo condutos para a viagem de enviados, especialmente para representantes de inimigos. As imunidades passaram a ser claramente necessárias após os Estados se tornarem verdadeiramente soberanos e com a disseminação de embaixadas permanentes. Estendeu-se à inviolabilidade física dos enviados e de seus bens mesmo após a chegada ao país.

A questão de imunidade de jurisdição civil e penal logo enfrentaria dificuldades tais como, por exemplo, no caso de um enviado incorrer em dívidas locais. Se não as pagasse, o credor local ver-se-ia impedido de obter acesso aos bens dados em garantia, em razão da imunidade de jurisdição civil. No século XVII, o jurista holandês Hugo Grotius afirmou terem os embaixadores dois direitos internacionais: o de serem admitidos e o de ficarem livres de violência. Argumentou, em defesa da imunidade, que o privilégio equiparava o diplomata a um devedor no exterior. Essa ideia de extraterritorialidade não seria eficaz e vários incidentes ocorreriam no final do século XVII<sup>396</sup>.

As imunidades civis continuaram em vigor, de forma quase universal, a partir do século XVIII e a imunidade dos embaixadores, tanto civil quanto criminal seria amplamente aceita e observada<sup>397</sup>. Montesquieu, no *L'Esprit des Lois* (1748), sublinhou a necessidade de os embaixadores serem independentes dos soberanos junto aos quais se acreditassem. No *Le Droit des Gens* (1758), o jurista e diplomata suíço Vattel descreveu a natureza das imunidades diplomáticas, inclusive a da jurisdição local, como necessárias para que embaixadores pudessem exercer suas funções<sup>398</sup>. Embora a Revolução Francesa (1789) tenha desafiado os fundamentos básicos do *ancien régime*, ela reforçou a inviolabilidade diplomática.

No final do século XIX, a expansão dos impérios da Europa levaria à disseminação por todo o mundo de normas e costumes daquele continente, entre as quais a imunidade diplomática. Por causa do crescente número de privilégios e imunidades desfrutados pelos enviados, alguns teóricos procuraram minar o conceito de extraterritorialidade, destacando seus

---

396 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 50-51.

397 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 48-53.

398 Foakes e Denza, 2017, p. 222.

abusos concomitantes, como a concessão de asilo em embaixadas a notórios criminosos e contrabandistas. Em particular, os que argumentavam que a lei de imunidade diplomática deveria ser baseada em tratados e precedentes, esforçaram-se para reduzir o que consideravam privilégios excessivos dos enviados. Somente no final do século XIX e início do século XX tiveram início as tentativas para codificar o direito consuetudinário a esse respeito, primeiramente no Instituto de Direito Internacional (1895 e 1929), em segundo lugar na Convenção de Havana sobre Funcionários Diplomáticos (1928) e, em terceiro lugar, no Projeto de Harvard para Convenção de Privilégios e Imunidades (1932)<sup>399</sup>.

Em meados do século XX, cresceu, no direito internacional, a visão segundo a qual privilégios diplomáticos deveriam ser limitados àqueles necessários para que um diplomata pudesse cumprir sua missão. Contribuíram para essa visão alguns outros fatores entre os quais: o crescimento explosivo do número de novos Estados após a II Guerra Mundial e o aumento do número e do tamanho das missões diplomáticas. Esses fatores levaram a tentativas de restringir as imunidades diplomáticas em tratados internacionais.

As iniciativas nesse sentido viriam a incluir também as funções consulares uma vez que, no direito consuetudinário, havia imunidades e privilégios muito limitados para os postos consulares e para os cônsules<sup>400</sup>. A essa constatação somou-se, após a II Guerra Mundial, o fato de que um número crescente de países fundira os serviços diplomáticos e consulares. Os países haviam verificado vantagens na concessão de isenções fiscais e privilégios alfandegários em bases recíprocas e assinado acordos bilaterais para essa finalidade<sup>401</sup>.

## 5.2. Codificação

Muitas das práticas diplomáticas e acordos foram codificados em 1946 na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Mas, a iniciativa seria insuficiente, pois, em 1949, a Comissão de Direito

399 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 79.

400 Foakes e Denza, 2017, p. 134.

401 Foakes e Denza, 2017, p. 134-135.

Internacional – CDI decidiu incluir o tema “intercâmbio diplomático e imunidades” em sua lista de tópicos adequados para codificação. Naquele mesmo ano, o SGNU Trygve Lie afirmou que, “em vista da contínua expansão do comércio internacional, a posição jurídica e funções dos cônsules deveriam ser reguladas numa base universal tanto quanto possível”<sup>402</sup>.

Em dezembro de 1952, a AGNU solicitou à CDI que tratasse do assunto com prioridade. O relator especial do tema, o jurista sueco Emil Sandström, apresentou um projeto que serviria de base para debates realizados a partir de 1957. A AGNU concedeu prioridade à codificação e teve início o processo de redação de uma convenção que culminou, em 1958, na apresentação de um projeto de texto.

Em dezembro de 1959, a AGNU decidiu convocar uma conferência em Viena para considerar, com base no trabalho da CDI, a questão do “intercâmbio diplomático e imunidades e incorporar os resultados de seu trabalho em uma convenção internacional”. A escolha da capital austríaca não fora fortuita, mas desejada pelos austríacos para associarem aquela cidade ao tema das relações diplomáticas que fora tratado, com sucesso, ao final das guerras napoleônicas<sup>403</sup>.

Representantes de 81 países reuniram-se na capital austríaca de 2 de março a 14 de abril de 1961<sup>404</sup>, data em que a conferência concluiu seus trabalhos e adotou a CVRD, por 72 votos favoráveis, nenhum contrário e apenas uma abstenção. Entrou em vigor em 24 de abril de 1964, quando 22 Estados já haviam se tornado parte do tratado. A CVRC foi negociada em 1963 e a escolha de Viena também seria lembrada pela Academia Consular criada pela imperatriz Maria Teresa, dois séculos antes para o treinamento de cônsules<sup>405</sup>. No final da década de 1960, a CVRD já contava com 90 países signatários. A República Popular da China aderiu à convenção em 1975. Em 1990, a CVRD já contava com 177 países signatários<sup>406</sup>.

---

402 Lee e Quigley, 2008, p. 21.

403 Bueno e Oliveira, 2017, p. 639.

404 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 78-79.

405 Lee e Quigley, 2008, p. 22.

406 Berridge, 2002, p. 115.

Na opinião de alguns autores, como Berridge, o interesse na conclusão das convenções, havia sido, de um lado, reduzir os abusos de imunidades para propósitos ilegítimos; e de outro, submeter as missões a assédios impróprios. Segundo essa visão, havia temores de que o fim do colonialismo, então em curso, levaria ao abandono da tradição diplomática, bem como existiria apreensão quanto ao aumento de pessoas imunes em grandes capitais mundiais<sup>407</sup>. Na visão dos diplomatas de países anteriormente colonizados (expressa nos corredores de organizações internacionais), os governos dos países colonizadores, que antes tinham defendido amplos privilégios e imunidades para seus diplomatas no exterior, resolveram reduzi-los quando se depararam com a necessidade de retribuir os privilégios para o crescente número de diplomatas provenientes de antigas colônias.

A CVRC consagrou várias das concessões outorgadas por acordos bilaterais, mas ainda manteve algumas diferenças daquelas concedidas pela CVRD aos em exercício de funções diplomáticas e não apenas consulares. Distinguiu também os privilégios e imunidades concedidos para cônsules de carreira e para os honorários<sup>408</sup>.

A CVRD justifica os privilégios e imunidades ao se referir à necessidade funcional. O preâmbulo dispõe que seu objetivo é assegurar o desempenho eficaz das missões diplomáticas como representantes de Estados<sup>409</sup>. Em outras palavras, diplomatas podem não estar sujeitos à jurisdição do país anfitrião, mas não estão acima da lei, pois devem respeitar as do país anfitrião tanto quanto os nacionais deste<sup>410</sup>.

De maneira geral, os privilégios e imunidades dizem respeito à propriedade dos diplomatas, seus locais de residência e trabalho e suas comunicações<sup>411</sup>. Não basta o diplomata ser portador de passaporte diplomático e ter visto diplomático. Alguns entendem, com base no artigo 39 da CVRD, que o gozo dos direitos é garantido somente a partir da inclusão na lista do corpo diplomático acreditado pelo país anfitrião.

---

407 Berridge, 2002, p. 112.

408 Foakes e Denza, 2017, p. 136.

409 Foakes e Denza, 2017, p. 224.

410 Verbeke, 2023, p. 21.

411 Foakes e Denza, 2017, p. 222.

Como notou Verbeke, os Estados (e seus juízo e tribunais) têm imposto limites aos “privilégios e imunidades”<sup>412</sup>. Na decisão que tomou a respeito da invasão da embaixada dos Estados Unidos no Irã, a CIJ afirmou que o princípio de inviolabilidade não significa que “um agente diplomático apanhado no ato de cometer um ataque ou outros atos agressivos não poderá ser, na ocasião, preso temporariamente pela polícia do Estado anfitrião para prevenir o cometimento daquele crime em particular”<sup>413</sup>.

Em 2022, o cônsul-geral da Alemanha no Rio de Janeiro foi acusado de ter cometido um assassinato. Foi preso, tendo um juízo de primeira instância alegado exceção às regras de imunidade, com base no artigo 41 da CVRC<sup>414</sup> relativa à crime grave.

Antes de resumir os privilégios e imunidades previstos nas Convenções de Viena, deve ser notado que estes não se aplicam a representações permanentes junto a organismos internacionais, uma vez que são regulados por acordos entre aquelas e os Estados que as hospedem<sup>415</sup>, conhecidos como acordos de sede.

### 5.3. Direitos

A CVDR, como observou Kleiner, menciona “privilégios” e “imunidades” sem explicar esses termos. Ele explica que privilégio significa ‘uma isenção de leis e regulamentos, enquanto imunidade constitui uma proteção processual contra a aplicação da lei’<sup>416</sup>.

#### 5.3.1. Imunidades

A CVRD restringiu os privilégios concedidos aos diplomatas, suas famílias e funcionários. Conferiu imunidade de processo criminal e de alguma jurisdição civil para diplomatas (artigo 31) e suas famílias e

---

412 Verbeke, 2023, p. 21.

413 Kleiner, 2010, p. 133.

414 JUSTIÇA decreta prisão de cônsul alemão no Rio. *Agência Brasil*, 7 ago. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-08/justica-decreta-prisao-preventiva-de-consul-da-alemanha-no-rio>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

415 Verbeke, 2023, p. 27.

416 Kleiner, 2010, p. 129.

níveis menores de proteção para funcionários, que geralmente recebiam imunidade apenas por atos cometidos no exercício de suas funções oficiais. As imunidades podem ser divididas entre dois tipos: as de cunho pessoal dos diplomatas e as concedidas a missões diplomáticas e consulares.

#### a) Imunidades Pessoais

Os diplomatas gozam de imunidade de jurisdição penal no Estado acreditado. Gozam também de imunidade de jurisdição civil e administrativa. Para Kleiner, as exceções previstas na CRVD (artigo 31, § 1º) são relativas à vida privada do diplomata e constituem três casos de imunidade: propriedade de imóvel, direito de sucessão e atividade comercial no Estado anfitrião<sup>417</sup>. Fox nota que a Convenção das Nações Unidas sobre Imunidades Jurisdicionais dos Estados e suas Propriedades (2004) dispôs sobre os requisitos para a imunidade estatal, com duas exceções: transações comerciais e contratos de trabalho, duas áreas ainda de diferenças e incertezas<sup>418</sup>.

A imunidade diplomática pode ser objeto de renúncia, por parte do Estado acreditante, mas não pelo diplomata. É o que dispõe o artigo 31, § 1º da CVRD. Deve ser expressa e seguir os procedimentos do Estado acreditante. Observa ainda Kleiner que os Estados relutam em renunciar a imunidades por temor de estabelecer precedentes. Preferem determinar o retorno do diplomata ao país<sup>419</sup>.

No Estado anfitrião, o enviado estrangeiro está livre de prestar serviços públicos, tais como o militar, de ser jurado ou de prestar socorros de emergência; bem como de contribuir para a previdência social local, a não ser que o sistema permita (artigo 33 da CVRD).

De acordo com Kleiner, diplomatas devem pagar impostos indiretos que são incluídos no preço de bens e serviços (artigo 34, inciso a, da CVRD), mas muitos países concedem isenção desses impostos, com base em reciprocidade. No tocante aos impostos incidentes sobre a importação, o artigo 36, § 1º da CVRD isenta itens de uso pessoal, mas alguns países

417 Kleiner, 2010, p. 137.

418 Fox, 2017, p. 200.

419 Kleiner, 2010, p. 139.

impõem restrições, com base em regra genérica do artigo 11<sup>420</sup>. Por exemplo, estabelecem limites de quantidade e de tempo de posse para veículos antes que possam ser vendidos.

O pessoal administrativo, técnico, de apoio e empregados domésticos, de acordo com o artigo 37, § 2º, gozam de inviolabilidade, imunidade penal e de testemunhar, assim como de prestar serviços públicos, de contribuir para a previdência social e de pagar impostos. Mas, os contratados locais, nacionais ou residentes do país anfitrião não gozam de nenhum privilégio ou imunidade<sup>421</sup>.

#### b) Imunidade das missões

A residência do chefe da missão e a chancelaria são vistas como extraterritoriais. Na opinião de Freeman, mantém-se a ficção jurídica de que estas instalações fazem parte do território do Estado remetente e não do Estado anfitrião. Assim, nem mesmo os bombeiros locais podem entrar em “território estrangeiro” sem consentimento. Na sua opinião, por esta razão, os opositores políticos de regimes políticos duros procuram frequentemente asilo em embaixadas, legações e nunciaturas. Ele notou que, embora amplamente praticado, o direito de asilo político não está estabelecido no direito internacional, exceto na América Latina<sup>422</sup>.

A propriedade física da missão também goza de imunidades e privilégios. A bandeira e o emblema do Estado acreditante podem ser exibidos na chancelaria e na residência e veículos do chefe da missão (artigo 20). A bandeira costuma ser hasteada a meio mastro por ocasião da morte do chefe de Estado acreditante ou do acreditado<sup>423</sup>.

### 5.3.2. *Inviolabilidade*

A inviolabilidade da residência do embaixador se consagrou no direito consuetudinário durante o século XVIII. Até então variava em cada cidade. Grotius dizia que a residência diplomática, por uma ficção

---

420 Kleiner, 2010, p. 141.

421 Kleiner, 2010, p. 143.

422 Freeman, 2022.

423 Foakes e Denza, 2017, p. 157.

jurídica, era tida como localizada fora do território do Estado onde o diplomata estava residindo. Na opinião de Fox, “é hoje aceito em toda parte que não significa que o diplomata não se encontra juridicamente no Estado anfitrião ou que a embaixada seja considerada como território estrangeiro”<sup>424</sup>.

Os agentes diplomáticos e seus familiares são invioláveis, não sujeitos a prisão ou pena pior, em tempo de guerra (artigo 29). Suas casas também são invioláveis, e eles estão amplamente fora da jurisdição criminal e civil no Estado anfitrião – mesmo como testemunhas – embora muitas missões renunciem a algumas isenções, especialmente para multas de estacionamento.

Os arquivos e os documentos oficiais da missão são invioláveis (artigo 27, § 1º da CVRD). Mesmo se rompidas as relações ou se declarada a guerra, o embaixador tem o direito de assegurar a comunicação com sua capital e outras missões. A mala diplomática e a correspondência são invioláveis (artigo 27, § 2 e 3 da CVRD). Mas, um transmissor sem fio somente pode ser instalado na missão com o consentimento do Estado anfitrião (artigo 27, § 1º da CVRD).

De maneira geral, há tratamento idêntico aos que exercem funções diplomáticas e consulares: isenção de impostos sujeita a exceções semelhantes; isenção de direitos aduaneiros e fiscalização de bagagem pessoal; e isenção de obrigações de previdência social e de serviço pessoal, público e militar<sup>425</sup>. Há, porém, exceções com respeito à inviolabilidade do local consular. Se houver incêndio ou desastre, as autoridades podem presumir autorização do chefe do posto consular para entrar. Essa presunção não existe em locais diplomáticos. Se houver uma desapropriação do local consular, esta poderá ocorrer desde que prontamente indenizada. Isto não poderia ocorrer com local diplomático, a não ser com o consentimento do Estado acreditante. No tocante à liberdade de comunicações, a CVRC permite a autoridades que peçam para que malas consulares sejam abertas

424 Fox, 2017, p. 225.

425 Foakes e Denza, 2017, p. 138.

na presença de representante do Estado acreditante, caso haja suspeita razoável de algo além de conteúdo oficial ou permissível<sup>426</sup>.

### 5.3.3. *Proteção e segurança*

A segurança da embaixada é, segundo Freeman, universalmente reconhecida como sendo da responsabilidade do Estado anfitrião. A maioria dos Estados é “escrupulosa no tratamento dos diplomatas estrangeiros e das suas missões como convidados de honra que merecem proteção contra intrusões nas instalações onde vivem e trabalham”. Os países anfitriões, na opinião desse autor, estão “naturalmente preocupados com o fato de violações recíprocas de privilégios e imunidades atingirem as suas próprias embaixadas em terras estrangeiras caso as permitissem na sua capital”<sup>427</sup>.

Em 1900, ocorreu um dos casos mais conhecidos de desrespeito das noções europeias de prática diplomática, quando, por 55 dias, legações estrangeiras em Pequim foram sitiadas por um movimento conhecido como *Boxer*, com a cumplicidade do governo chinês, tendo o ministro da legação alemã sido morto a tiros. A situação somente foi resolvida após a intervenção de uma força internacional<sup>428</sup>. Outro caso de falta de proteção à missão diplomática ocorreu no Irã, em 1979, já na vigência da CVRD, quando um grupo de estudantes invadiu a embaixada dos Estados Unidos e manteve os diplomatas estadunidenses como reféns por 444 dias. O governo estadunidense considerou a situação uma violação da CVRD. A CIJ condenou a violação do artigo 29 da CVRD em termos firmes<sup>429</sup>, sobretudo por ter esta se estendido sem qualquer providência do governo iraniano. Em 2024, o governo do Equador invadiu a embaixada do México em Quito e prendeu um ex-presidente equatoriano que obtivera asilo diplomático. O caso imediatamente foi levado pelo México à OEA e à CIJ e foi objeto de protestos diplomáticos generalizados por parte de outros países latino-americanos.

---

426 Foakes e Denza, 2017, p. 137.

427 Freeman, 2022.

428 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 116-117.

429 Kleiner, 2010, p. 131.

## 5.4. Deveres

Os deveres dos diplomatas previstos na CVRD, além daquele de obedecer a legislação como todos os demais em um país, dizem respeito à discricção de sua atuação, ou seja, não devem interferir em assuntos internos e manter a chancelaria local informada de suas atividades. Como se verá, nos capítulos posteriores, em especial aquele relativo à diplomacia pública, essas restrições têm sido desafiadas pela explosão dos meios de comunicação e de atores que atuam na esfera diplomática.

### 5.4.1. Não interferência

O conceito de soberania, na opinião de Kleiner, teria sido inventado como uma arma jurídica para lutar contra a anarquia num país. Desde a Revolução Francesa passou a ser usado também contra a intervenção por um outro Estado. A Constituição Francesa de 1793 dispôs que o povo francês “não interfere nos assuntos de outras nações; não tolera que outras nações interfiram nos seus assuntos”. Para aquele autor, a soberania se tornou o alicerce da ordem internacional<sup>430</sup>.

O projeto inicial da CVRD, provindo da CDI, não incluía uma regra de não interferência em assuntos internos, embora a regra constasse de projetos de códigos existentes e da Convenção de Havana sobre Oficiais Diplomáticos. Diante dessa lacuna, segundo Behrens, dois membros da CDI (Luís Padilla Nervo, do México, e Francisco García Amador, de Cuba), propuseram, em 1957, que a proibição de interferência fizesse parte das discussões. Padilla Nervo apresentou uma emenda que foi discutida em várias reuniões e fez parte do conjunto de projetos de artigos que a CDI incluiu em seu Relatório à AGNU. A redação pertinente passou a afirmar que os beneficiários de privilégios e imunidades diplomáticas também tivessem o dever de não interferir nos assuntos internos daquele Estado<sup>431</sup>.

A proibição de interferência (artigo 41, §1º da Convenção) influenciaria a redação de vários instrumentos posteriores que tratam de privilégios e imunidades, entre eles: a CVRC (1963), a Convenção sobre Missões

430 Kleiner, 2010, p. 76.

431 Behrens, 2016, p. 35-36.

Especiais (1969), a Convenção sobre a Representação dos Estados nas suas Relações com as Organizações Internacionais de Caráter Universal (1975), o Acordo sobre Privilégios e Imunidades do Tribunal Especial para o Direito do Mar (1997) e o Acordo sobre Privilégios e Imunidades do Tribunal Penal Internacional (TPI) (2002).

Ao tratar da questão de as embaixadas não interferirem em assuntos internos do país anfitrião, Bjola e Kornprobst expressaram o entendimento de que, tal como concebidas na CVRD, as missões diplomáticas são veículos para a facilitação de comunicação de Estado a Estado, e não para tentarem influenciar o público em geral no país anfitrião<sup>432</sup>. Na verdade, embora aqueles autores tenham se referido a um dever das embaixadas, como observou Kleiner, a proibição de intervenção é um dever pessoal dos diplomatas. A referência à não intervenção nas relações exteriores caíra durante as discussões da CVRD porque, na opinião daquele autor, é tarefa de um diplomata influenciar a política externa do país anfitrião<sup>433</sup>.

#### 5.4.2. *Dever de informar*

Para evitar que a atividade de coleta de informações se torne espionagem, a Convenção de Viena (artigo 41, § 2) incluiu recomendações para as embaixadas canalizarem informações para a chancelaria local. Essas incluem a de obtenção de permissão para abertura de escritórios, aumento do número de diplomatas acreditados e pedidos de autorização para comunicações por rádio<sup>434</sup>. Algumas chancelarias pedem que as missões diplomáticas enviem, às chancelarias do Estado acreditado, ao menos cópias das comunicações com outros órgãos públicos<sup>435</sup>. Na prática da moderna diplomacia em países democráticos, essa obrigação de manter a chancelaria local como interlocutora única das embaixadas mostra-se inoperante, ineficaz e desatualizada diante dos novos meios de comunicação.

---

432 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 80.

433 Kleiner, 2010, p. 77.

434 Berridge, 2002, p. 115.

435 Kleiner, 2010, p. 36.

## 5.5. Conclusões

Os direitos e deveres dos diplomatas garantidos pelo direito internacional asseguram condições de trabalho aos diplomatas, embora já não sejam atualmente tão amplos quanto anteriormente, quando do auge do prestígio da diplomacia ocorrido no século XIX, ainda que naquela época não garantidos por acordo universal. Como observou Rana, “a diplomacia hoje em dia envolve muitos jogadores diferentes; trabalha de maneiras não previstas pelos criadores da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, a pedra fundamental da diplomacia entre países”<sup>436</sup>.

Há necessidade de uma revisão de ambas as Convenções de Viena e eventualmente uma fusão das duas de forma a que correspondam às necessidades de mundo globalizado e mais ágil do ponto de vista de transporte e comunicações. Enquanto isso não ocorre, as duas convenções continuam a garantir a estabilidade e segurança do trabalho diplomático nas suas missões de aproximação entre países e de redução de conflitos. Como observou Wiseman, tem havido sérias violações das Convenção de Viena e do direito consuetudinário, mas tendem a ser exceções que confirmam a existência de norma diplomática universal reconhecida por Estados com sistemas políticos diferentes<sup>437</sup>.

---

436 Rana, 2011, p. 12.

437 Wiseman, 2022, p. 137.



## Capítulo 6

### Funções diplomáticas

De acordo com o artigo 3º da CVRD, as funções de uma missão diplomática incluem: representar o Estado acreditante junto ao Estado acreditado; proteger os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional; promover relações amistosas e desenvolver as relações econômicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante e o Estado acreditado; inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a esse respeito o governo do Estado acreditante; e negociar com o governo do Estado acreditado.

#### 6.1. Representação

A representação do Estado no país de acreditação, segundo Roberts, é a primeira função listada na CVRD porque descreve não apenas comparecimentos a cerimônias, mas inclui todas as demais funções que se seguem<sup>438</sup>. Também para Kleiner, representação é termo genérico para caracterizar todas as atividades de uma missão diplomática<sup>439</sup>.

A função compreende, para Verbeke, atividades que vão desde o comparecimento a cerimônias oficiais, visitas a autoridades locais e palestras públicas em universidades, até aparecer na televisão<sup>440</sup>. As recepções com alvos específicos, na opinião de Malone, mostram-se mais úteis para ouvir e compartilhar análises do que reuniões protocolares com a presença de tomadores de notas<sup>441</sup>.

---

438 Roberts, 2017, p. 78.

439 Kleiner, 2010, p. 51.

440 Verbeke, 2023, p. 29.

441 Malone, 2013, p. 126.

Recepções diplomáticas são organizadas, como notou Rana, para eventos importantes, inclusive a data nacional do país e visitas de altas personalidades ou autoridades. Consiste para o visitante oportunidade para encontrar seus homólogos e retribuir gentilezas do país anfitrião. Em alguns países, o patrocínio é obtido junto a empresas interessadas em exportação de produtos e serviços do país acreditado. Na opinião daquele autor, tal “comercialização” tem sido anátema para a maioria dos países não ocidentais<sup>442</sup>.

Nas datas nacionais, os chefes de missão costumam oferecer recepções, ocasiões em que recebem os cumprimentos de convidados e colegas do corpo diplomático<sup>443</sup>. Espera-se que nessa atividade social os diplomatas consigam se aproximar de pessoas influentes, de modo a aproximar empresas, promover comércio, arte, literatura e esportes. Para tanto, como aconselhou Nicolson, os diplomatas devem também viajar pelo país onde se encontrem acreditados para conhecer as condições locais e encontrar-se com compatriotas estabelecidos no exterior<sup>444</sup>.

## 6.2. Proteção de interesses

A proteção dos interesses do Estado representado e de seus nacionais é a segunda das funções diplomáticas listadas na CVRD. No exercício dessa tarefa, na opinião de Berridge, às embaixadas compete, entre outras, a função de esclarecer posições do país representado, seja para tranquilizar o outro país, para alarmá-lo, para encorajá-lo ou dissuadi-lo. Poderá o embaixador, para tanto, suplementar mensagens escritas com explicações verbais<sup>445</sup>.

O artigo 3º da CVRD declara expressamente que, ao proteger os interesses do Estado acreditado e o de seus nacionais, a missão diplomática atua nos limites permitidos pelo direito internacional, tendo em conta o

---

442 Rana, 2011, p. 322.

443 Foakes e Denza, 2017, p. 156.

444 Nicolson, 1963, p. 109.

445 Berridge, 2002, p. 121.

dever de os diplomatas, conforme disposto no artigo 41, não interferirem em assuntos internos<sup>446</sup>, como examinado no capítulo anterior.

### 6.3. Promoção de relações

O primeiro dever de uma embaixada, opina Berridge, é o de promover as políticas do país representado. Essa atividade requer o estabelecimento de relações amistosas com diversos setores da sociedade local, a criação de redes conectadas com a embaixada que facilitem o ganho de influência e a coleta de informações, sobretudo em momentos de crise. Essa tarefa, segundo ainda aquele autor, pode ser bem executada por profissionais familiarizados com os costumes e a língua do país, conhecedores das sensibilidades locais de modo a não as ferir<sup>447</sup>.

O artigo 3º, § 1º da CVRD, como observou Kleiner, enumera áreas em que a cooperação é particularmente desejável: economia, cultura e ciência. Lembra também aquele autor que a Declaração das Nações Unidas de Princípios do Direito Internacional (1970) pede aos Estados expressamente que cooperem nessas áreas e adiciona a estas tanto o campo social quanto a tecnologia<sup>448</sup>.

A promoção de interesses pode ser vista também como uma forma de *lobby* para a defesa dos interesses do país representado. Essa atividade serve para preparar negociações, suplementar alguma já existente ou mesmo exercer influência sobre votos em foros multilaterais. A atividade de *lobbying* confunde-se com a de promoção das relações, uma vez que também consiste em oferecer recepções para as autoridades, empresários e influenciadores da opinião pública. Em algumas capitais, a cultura local não permite essa atividade, noutras como em Washington D.C., constitui tarefa essencial para a obtenção de resultados, sobretudo junto ao Congresso e centros de reflexão (*think tanks*). Entre as oportunidades para promover boa vontade com os interesses do país acreditante, inclui-se a de palestras públicas, mas nem todos os serviços diplomáticos, nota Malone, oferecem treinamento para essa atividade<sup>449</sup>.

446 Roberts, 2017, p. 79.

447 Berridge, 2002, p. 118-119.

448 Kleiner, 2010, p. 61-62.

449 Malone, 2013, p. 126.

## 6.4. Informação

A origem da obrigação de informar, como atividade compulsória, remonta às missões diplomáticas de Veneza no século XIII<sup>450</sup>, por provável influência bizantina. Tem sido reconhecida como uma das funções mais importantes das missões diplomáticas<sup>451</sup>.

O artigo 3º, § 1º, inciso 'd' da CVRD, obriga missões diplomáticas a assegurar eventos no Estado anfitrião somente por “meios legais”, linguagem usada para explicar a função diplomática de informar, sem espionar ilegalmente o país anfitrião<sup>452</sup>. Consiste na observação, coleta e análise de informação sobre o país, isto é, seus aspectos políticos, sociais, econômicos. É frequentemente facilitada pelo intercâmbio de informação com outros membros do corpo diplomático e por funcionários da embaixada conhecedores do país. Algumas informações, como observou Malone, são obtidas socialmente, no chamado “circuito de coquetéis”<sup>453</sup>.

As informações obtidas são transmitidas por telegrama, telefone, fax e e-mail, geralmente de forma criptografada para proteger a confidencialidade. Uma das principais tarefas do embaixador, como resume Freeman, é prever uma crise em desenvolvimento, uma tarefa realizada por meio da coleta de informações a partir de uma variedade de fontes e o uso de experiência e conhecimento especializado na identificação, análise e interpretação de questões-chave emergentes e padrões e suas implicações<sup>454</sup>.

O dever do embaixador é aconselhar e alertar, e espera-se que ele informe seu governo, de forma pormenorizada e sem distorção, sobre o conteúdo de suas conversas com o ministro das relações exteriores, o primeiro-ministro e outros funcionários e políticos importantes do país anfitrião. Kleiner resumiu esse aspecto das funções diplomáticas da seguinte forma: os funcionários aconselham e os políticos decidem<sup>455</sup>.

---

450 Kurbalija, 2013, p. 155.

451 Verbeke, 2023, p. 29.

452 Kleiner, 2010, p. 61.

453 Malone, 2013, p. 126.

454 Freeman, 2022.

455 Kleiner, 2010, p. 45.

O trabalho de informar é de curto prazo e cumulativo e assemelha-se, observa Barston, ao do jornalismo diplomático<sup>456</sup>. Essa tarefa diferencia-se, porém, daquela exercida por correspondentes estrangeiros, uma vez que a informação da embaixada não pode ser censurada. Como já foi observado por Bull, o diplomata desfruta de conhecimento “derivado do trato pessoal e diário com as principais camadas políticas onde o diplomata é acreditado”<sup>457</sup>. Além disso, aos jornalistas não cabe a função de negociar, uma das principais entre as atividades diplomáticas. Isso significa que, ao diplomata, cabe também a função de aconselhar seu governo com base no seu conhecimento local. Para tanto, alguns países mantêm a tradição de convocar reuniões periódicas e *ad hoc* de embaixadores e cônsules na capital do país de modo a discutir políticas<sup>458</sup>.

A tarefa de coletar e transmitir informações consome parte substancial do trabalho diplomático diário, sendo, na opinião de Kurbalija, elemento essencial da profissão<sup>459</sup>. A forma pela qual as mensagens são trocadas entre postos diplomáticos e chancelarias nas capitais são tradicionalmente chamadas de telegramas, embora essa forma de comunicação já não seja utilizada. O “longo telegrama” enviado em 1946 pelo diplomata estadunidense George Kennan, constitui, para Bjola e Kornprobst, o maior exemplo de mudança de política em decorrência do processo de informação desse tipo, no caso, entre a embaixada estadunidense em Moscou e o Departamento de Estado em Washington<sup>460</sup>.

O rápido crescimento da rede internacional de informação eletrônica, observou Hocking, reduziu a importância dos relatórios diplomáticos tradicionais enquanto aumentou a dos aconselhamentos políticos bem focalizados<sup>461</sup>. Ainda assim, a comunicação moderna minou, na opinião de Barston, o papel de avaliação da informação<sup>462</sup>. Entretanto, como observou Gilboa, os diplomatas ainda podem receber diretamente informação penetrante de suas fontes políticas não disponível para outros, e são,

456 Barston, 2019, p. 25.

457 Bull, 2002, p. 208, *apud* Franchini e Turner, 2021, p. 59.

458 Berridge, 2002, p. 123.

459 Kurbalija, 2013, p. 154.

460 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 95-96.

461 Hocking, 2013, p. 136.

462 Barston, 2019, p. 8.

portanto, mais bem posicionados para avaliar a importância e a variedade da informação disponível na rede eletrônica internacional<sup>463</sup>. Na formulação de Kleiner, cabe ao diplomata o trabalho de verificar a informação e avaliar sua relevância para seu país e para a política externa do país anfitrião<sup>464</sup>.

Ao informarem seus ministérios do exterior, opinou Greenstock, os diplomatas constataam não mais poderem coordenar toda a interação com outros países ou reivindicar o monopólio do tratamento ou interpretação de fatores externos no conjunto de interesses nos seus países<sup>465</sup>. Por outro lado, não desapareceu a relevância das habilidades diplomáticas após o advento da expansão da concorrência surgida na coleta e análise de informações, assim como de sua obtenção de forma direta<sup>466</sup>.

Desde o início do século XXI, os diplomatas deixaram de depender de recursos internos e passaram a confiar em informações disponíveis fora dos serviços diplomáticos, principalmente em instrumentos de busca disponíveis eletronicamente<sup>467</sup>. Atualmente, os diplomatas utilizam intensamente tais ferramentas para comunicação interna e para gerenciar informações. Algumas chancelarias, informa Kurbalija, criaram suas próprias enciclopédias digitais para facilitar o acesso a informações<sup>468</sup>. Por outro lado, como lembrou Malone, o envio de relatórios com informações para as capitais se desmistificou em parte após 2010, quando o Wikileaks divulgou documentos diplomáticos<sup>469</sup>. Se antes, se imaginava relatórios sempre sofisticados politicamente, na prática se revelaram, muitas vezes, prosaicos ou com informações de conhecimento público.

## 6.5. Negociação

Dada a alta relevância e densidade dessa função, será examinada separadamente nos capítulos VII e VIII que se seguem.

---

463 Gilboa, 2016, p. 543.

464 Kleiner, 2010, p. 59.

465 Greenstock, 2013, p. 107.

466 Greenstock, 2013, p. 108.

467 Kurbalija, 2013, p. 155.

468 Kurbalija, 2013, p. 156.

469 Malone, 2013, p. 125.

## 6.6. Conclusões

No final da década de 1960, Nicolson afirmou que as funções de um diplomata poderiam ser resumidas às de informar seu próprio governo e negociar com o governo junto ao qual estava acreditado<sup>470</sup>. Escrevendo recentemente, Freeman afirmou que as atividades que mais exigem tempo diário de um diplomata continuam a ser informar, analisar e negociar<sup>471</sup>. Para Rozental e Buenrostro, atualmente, dado o aumento de fontes digitais de informação e de análises, o desafio para os diplomatas é dissecar as implicações dos eventos para as relações do país que representa<sup>472</sup>. Ainda que algumas tenham perdido relevância, todas as funções listadas nas Convenções de Viena, e outras não delas constantes, continuam a ser desempenhadas e aperfeiçoadas num mundo cada vez mais interconectado por redes de interesses universais.

---

470 Nicolson, 1963.

471 Freeman, 2022.

472 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 232.



## Capítulo 7

### Negociação diplomática

Diplomacia é, na opinião de Zartman, principalmente negociação, e esta, por sua vez, constitui também a principal atividade da política externa e das relações internacionais<sup>473</sup>. É tão relevante que a diplomacia profissional foi resumida por Bull como sendo um repertório de técnicas especializadas de negociação<sup>474</sup>.

#### 7.1. Conceito

Uma negociação diplomática constitui, para Barston, não uma certeza, mas uma tentativa de explorar e conciliar posições conflitantes para alcançar um resultado comum<sup>475</sup>. O “segredo” da negociação diplomática, segundo Callières, “é encontrar os meios de compartilhar [...] vantagens comuns e levá-las adiante”<sup>476</sup>. Afinal, como disse Khanna, a diplomacia não consiste em alcançar a perfeição, mas sim em acomodar [os interesses]<sup>477</sup>.

A negociação tem-se tornado crescentemente o instrumento preferido para resolver controvérsias entre países. Seu fracasso pode levar à guerra. Ademais do desejo de manter a paz, várias outras razões têm sido apontadas para explicar o aumento do número de negociações diplomáticas. Uma delas seria a maior densidade de interações entre países como consequência da globalização. Outra seria o rápido crescimento do número de instituições internacionais no século XX, as quais teriam dado impulso a processos negociadores<sup>478</sup>.

---

473 Zartman, 2013, p. 103.

474 Bull, 2002, p. 207 *apud* Franchini e Turner, 2021, p. 57.

475 Barston, 2019, p. 53.

476 Callières, 2018, p. 74.

477 Khanna, 2011, p. 429.

478 Hampson *et al.*, 2013, p. 319-320.

Embora haja várias formas de adjudicação, arbitragem e medidas judiciais, os países, na opinião de Hampson *et al.*, não fazem uso destas por razões de soberania, preferindo barganhar e negociar diretamente. Como observaram, seguindo ideias liberais inspiradas em Emmanuel Kant, países democráticos preferem a negociação como forma de gerenciar suas relações internacionais<sup>479</sup>.

## 7.2. Processo

Segundo Freeman, a negociação diplomática é um processo complexo voltado a alcançar um acordo baseado em concessões mútuas, o que nem sempre ocorre uma vez que o objetivo não é necessariamente este, mas o de defender os interesses, função a cargo do embaixador<sup>480</sup>.

### 7.2.1. Negociadores

Os negociadores, lembra Freeman, costumam ser diplomatas sob instruções de seus ministérios do exterior, onde as estratégias são definidas. Ao negociarem, por vezes os diplomatas podem ser autorizados a estabelecer táticas segundo as circunstâncias. Aquele autor recomenda que, qualquer que seja a questão tratada, o negociador diplomático deve demonstrar qualidades e capacidades entre as quais confiabilidade, credibilidade, precisão, coragem e paciência. Ele acrescentou que “o negociador deve ser persuasivo, flexível, tenaz e criativo na concepção de novas soluções ou na reformulação de questões de um novo ângulo para convencer a outra parte de que o acordo é do seu interesse”. Deve saber quando usar ameaças, advertências ou concessões<sup>481</sup>.

A arte de negociar se vê seriamente prejudicada, dizia Nicolson, quando um negociador poderoso exige concessões de outro negociador sem garantir, por sua parte, que suas promessas serão também cumpridas<sup>482</sup>. Quando as negociações se tornam tensas, sublinha Robert Cooper, diplomatas e até mesmo ministros de Estado, podem manter relações

---

479 Hampson *et al.*, p. 320.

480 Freeman, 2022.

481 Freeman, 2022.

482 Nicolson, 1963, p. 46.

amistosas com seus homólogos por meio de explicações de que estão apenas cumprindo instruções, o que previne que as disputas se tornem pessoais<sup>483</sup>.

As negociações variam, na opinião de Freeman, de acordo com o grau de amizade ou inimizade entre os Estados negociadores, a semelhança ou a disparidade de poderes e o nível do interesse em um acordo<sup>484</sup>. Algumas negociações mais difíceis podem abrir novos caminhos, outras podem acarretar a criação de instituições para cooperação ou para regulações. As características definidoras de uma negociação, segundo Zartman, incluem a regra da unanimidade das decisões, a igualdade formal das partes, motivações variadas (interesses comuns e conflitantes) e o processo de trocas de ofertas e pedidos (contrários, favoráveis ou para apenas continuar a conversação)<sup>485</sup>.

### 7.2.2. Fases

As negociações têm início quando as partes compartilham interesses comuns para negociar, ainda que haja áreas de desacordo a serem aplainadas. No plano teórico, nas análises de Berridge, as negociações costumam apresentar três fases: a de pré-negociação, a de formulação e a de pormenorização<sup>486</sup>. Por vezes, ocorrem impasses ou perde-se o *momentum* e ocorrem atrasos. As negociações multilaterais, apontou Barston, são precedidas de *lobby*, apresentação informal de uma minuta de resolução, trocas de propostas e outras formas de consulta<sup>487</sup>. Na prática, porém, essas fases frequentemente sobrepõem-se ou ocorrem retrocessos de fases diante do surgimento de dificuldades<sup>488</sup>.

#### a) Pré-negociação

Antes de se reunirem, como descreve Berridge, as partes buscam acordos sobre a necessidade de negociar, a agenda das reuniões (conteúdo

---

483 Cooper, 2021, p. 89.

484 Freeman, 2022.

485 Zartman, 2013, p. 112.

486 Berridge, 2002, p. 27.

487 Barston, 2019, p. 53.

488 Berridge, 2002, p. 28.

e ordem dos itens a serem negociados) e questões procedimentais (formato dos encontros, local das reuniões, nível das delegações e prazos para alcançar acordos)<sup>489</sup>.

#### b) Formulação

Na segunda fase, as partes se reúnem em torno de uma mesa (atuação hoje em dia, presencial ou virtual). Essa fase tende a ser mais formal e em geral há conhecimento público de sua ocorrência<sup>490</sup>. Inicialmente, como observou Berridge, as partes tentam estabelecer os princípios básicos de um acordo. Buscam determinar a configuração (*framework*), isto é, as diretrizes que seguirão. Abrangência, equilíbrio e flexibilidade, observa aquele autor, são alguns parâmetros buscados nessa fase. Alguns itens poderão ser anotados, mas postergados para consideração posterior. As estratégias de cada parte dependerão do momento e da natureza das pressões sofridas por cada parte. Espera-se que cada uma receba algo para que haja certo equilíbrio nas trocas<sup>491</sup>.

A configuração, observou Berridge, deve permitir alguma flexibilidade para que cada lado possa acreditar na melhora de sua posição na fase da pormenorização. Os princípios gerais devem ser deduzidos imediatamente pelos negociadores durante essa fase. Caso contrário, poderão ser examinados passo a passo, por meio de processo indutivo<sup>492</sup>.

Nessa fase, uma questão central, lembra Barston, é decidir se as negociações serão sobre tópicos acordados como itens separados a serem tratados de acordo com a ordem da agenda, ou paralelamente. Conversações laterais podem agilizar e facilitar as barganhas entre setores. As partes interessadas em um ou dois temas centrais tendem a preferir conversas setor por setor, sem conversações paralelas, para assim manter o foco no tema central<sup>493</sup>.

Outras questões na fase de configuração, ainda segundo Barston, dizem respeito à estipulação ou não de limites de tempo no calendário de

---

489 Berridge, 2002, p. 29-45.

490 Berridge, 2002, p. 46.

491 Berridge, 2002, p. 47.

492 Berridge, 2002, p. 47.

493 Barston, 2019, p. 59.

reuniões; forma aberta ou fechada na construção de blocos ou sobre textos negociados; e seguimento ou não de textos de referência existentes em organizações internacionais. Outras considerações nessa fase dizem respeito a variáveis de políticas nacionais ligadas às negociações, à coesão de um governo ou de seus representantes, à disposição para reavaliar posições, às mudanças de governo e outros fatores incidentes nas negociações<sup>494</sup>.

As questões menores e mais fáceis, como observou Freeman, costumam ser tratadas primeiramente de modo a formar uma área de entendimento logo valorizada para que se possam criar perspectivas de avanço. As questões mais difíceis são adiadas e minimizadas. Na maioria das negociações, as demandas iniciais excedem em muito às expectativas<sup>495</sup> e as concessões costumam ser dadas em doses pequenas e lentamente (para exasperação dos não acostumados ao processo). Pode também haver, segundo Freeman, “blefe para obter vantagem, embora seja importante que os diplomatas não sejam apanhados blefando”<sup>496</sup>.

### c) Pormenorização

Uma vez atingido o objetivo de formulação, os pormenores devem ser adicionados. Na fase final, as partes tentam acordá-los, tratando de resolver dificuldades (tais como os termos da negociação e a participação de especialistas), até alcançarem o “momento da verdade”. Os pormenores são negociados por meio de conciliação em tópicos específicos ou por meio de barganhas (*quid pro quo*)<sup>497</sup>. Nessa fase, como ressalta Berridge, podem surgir dificuldades (tais como complicações inesperadas, definição de termos e consulta a especialistas) que venham a exigir mudanças de estratégias (tais como a conciliação de tópicos e a troca de concessões)<sup>498</sup>.

Na negociação de um acordo, outras questões não menores, na opinião de Berridge, dizem respeito à escolha do idioma ou idiomas em que deverá ser assinado, da igualdade da autoridade dos textos resultantes e das cláusulas ancilares, por vezes, em letras miúdas para disfarçar concessões

494 Barston, 2019, p. 60.

495 Freeman, 2022.

496 Freeman, 2022.

497 Berridge, 2002, p. 46-53.

498 Berridge, 2002, p. 50.

sensíveis<sup>499</sup>. Acordos frequentemente incluem eufemismos para evitar a descrição de concessões, embora se tornem assim menos precisos<sup>500</sup>. É o que na ONU, costuma-se popularmente chamar de a “ambiguidade construtiva” buscada quando da redação de resoluções para as quais o consenso é difícil de ser alcançado, embora os pontos principais tenham sido acordados.

#### d) *Momentum*

As negociações, observa Barston, têm sua dinâmica de velocidade, fluidez, progresso, impasses e mudanças de curso até a conclusão. O *momentum* pode se perder ou ser recuperado. As negociações podem arrastar-se e tornarem-se rotineiras ou inconclusivas ou, por outro lado, podem acelerar-se para uma conclusão exitosa. Essa dinâmica, ele conclui, sofre influências de variáveis internas e externas<sup>501</sup>.

O *momentum* – notou Berridge – poderá se perder em meio às negociações por razões diversas, tais como, a retirada de negociadores e atrasos deliberados em razão do aumento da complexidade da negociação. Atrasos também podem ocorrer por causas tais como o desejo de uma parte desmoralizar as negociações, dar oportunidade a sabotagens no plano doméstico, ou ainda desviar a atenção para outros itens nas pautas da negociação<sup>502</sup>.

Para recuperar o *momentum*, acrescentou Berridge, os negociadores recorrem a táticas tais como a estipulação de prazos artificiais, simbólicos ou pragmáticos; a utilização de metáforas (comparações do andar da negociação com a movimentação de um automóvel ou trem), ou dos meios de comunicação para lançar “balões de ensaio”, mobilizar o público, criar expectativas de conclusão de finalização das negociações ou elevar o nível dos negociadores<sup>503</sup>. Assim, como recomenda Barston, o *momentum* poderá ser recuperado em sessões regulares de negociação, pelo uso de grupos de contato ou terceiras partes, assim como pela aceleração de concessões. Os

---

499 Berridge, 2002, p. 79-81.

500 Berridge, 2002, p. 82.

501 Barston, 2019, p. 83.

502 Berridge, 2002, p. 56.

503 Berridge, 2002, p. 56-72.

negociadores poderão também estipular prazos ou até mesmo apresentar um ultimato<sup>504</sup>.

e) Obstáculos

Os obstáculos surgidos durante uma negociação, constatou Freeman, costumam ser tratados de duas maneiras clássicas: abordar as questões parte por parte ou estabelecer uma estrutura de princípios acordados desde o início. Esta última funciona bem, mas, se não puder ser feita, é necessária uma abordagem fragmentada<sup>505</sup>.

Raramente a diplomacia utiliza a ameaça do emprego da força, pois esta, nas palavras de Freeman, além de moralmente condenável, pode constituir tática arriscada, diante dos custos de alternativas bélicas. Mais frequentemente, notou aquele autor, são aventadas compensações, muitas vezes mais eficientes do que ameaças, pois, aceleram o acordo, se forem bem cronometradas, assim como ocorre quando da concessão de prazos para implementação. Por fim, como observou ainda o mesmo autor, através de um processo de proposta e contraproposta, indução e pressão, o diplomata dá continuidade à negociação e, em última análise, procede por tentativa e erro<sup>506</sup>.

O processo para alcançar consenso, especialmente em negociações multilaterais, é, na expressão de Barston, desconjuntado e fragmentado. Áreas substanciais permanecem em aberto enquanto esforços são empreendidos para acordar-se uma linguagem mutuamente aceitável, intercambiar temas e construir “pacotes”. Alguns destes são feitos de “baixo para cima” na medida em que negociadores avançam em novos terrenos, auxiliados em alguns casos por referências e fórmulas encontradas em outros contextos<sup>507</sup>. Outros tópicos são deixados para outra ocasião ou são apenas parcialmente resolvidos até que seja alcançado um acordo geral. Tal tática, prossegue Barston, poderá redundar em reabertura de

504 Barston, 2019, p. 66-67.

505 Freeman, 2022.

506 Freeman, 2022.

507 Barston, 2019, p. 64.

negociações, suspendendo-se temporariamente as negociações ou mesmo causando um retrocesso do que já havia sido acordado<sup>508</sup>.

Um traço do processo negociador é, para Barston, a “curva de aprendizagem”. Nas mais complexas, aumenta gradativamente o conhecimento dos negociadores ao examinarem as questões divergentes e aprendem ramificações dos problemas assim como reconhecem novas dimensões potenciais para conflito ou construção de consenso<sup>509</sup>.

### 7.2.3. Acordos

Se uma negociação for bem-sucedida, o resultado é incorporado a um instrumento internacional<sup>510</sup>. Os acordos diplomáticos variam enormemente, não apenas quanto à denominação (tratados, ata final, protocolo, troca de notas, acordos, entre outros), como também na estrutura, na linguagem empregada e na existência ou não de anexos (*side letters*). Diferem ainda quanto a serem publicados ou mantidos secretos<sup>511</sup>.

Os acordos são geralmente bilaterais. Menos formais e permanentes do que os tratados, abordam temas específicos, muitas vezes técnicos. São negociados entre governos ou órgãos governamentais, embora às vezes, como notou Freeman, entidades não governamentais estejam envolvidas, como, por exemplo, nos casos em que haja reescalonamento de dívidas para bancos privados<sup>512</sup>.

A multiplicidade de acordos, segundo Berridge, pode ser explicada por quatro razões: alguns criam obrigações jurídicas, outros não; alguns realçam a importância do acordado, enquanto outros disfarçam seu significado; alguns são mais convenientes para utilizar e alguns se prestam mais a “salvar a aparência” das partes do que outros. A escolha dependerá, portanto, dessas considerações e do grau de harmonia entre as partes

---

508 Barston, 2019, p. 64-65.

509 Barston, 2019, p. 65.

510 Freeman, 2022.

511 Berridge, 2002, p 72.

512 Freeman, 2022.

no tocante a essas questões, e, no caso de falta de harmonia, do grau de concessões que poderão ser intercambiadas<sup>513</sup>.

Tendo em vista essas considerações, as partes poderão preferir um acordo menos complexo ou que não requeira ratificação por um parlamento ou por um referendo popular<sup>514</sup>. Por vezes, a escolha de um título para o acordo – pontuou Berridge – está relacionada à necessidade de chamar pouca atenção e, assim evitar a humilhação pública de um país que teve de fazer concessões impopulares para alcançar os resultados desejados<sup>515</sup>. Com esse propósito, poderá uma parte preferir assinar um acordo informal sem publicidade<sup>516</sup>. As partes podem acordar que o objeto de uma negociação não é apropriado para regulamentação pelo direito internacional. Ou, por outro lado, se julgarem que o acordo cria obrigações coercíveis pelo direito internacional, deverão revesti-lo do formato de um tratado. Assim o farão, embora haja ceticismo sobre a eficácia do direito internacional. Este na realidade é mais obedecido do que se imagina. Isso se dá – concluiu Berridge – porque, na maior parte das vezes, resulta de um consentimento, e, caso os acordos não sejam cumpridos, será difícil ao Estado promover políticas por meio de negociações no futuro<sup>517</sup>.

Tratados e convenções requerem ratificação, um ato executivo de aprovação final. Em países democráticos, notou Freeman, a aprovação parlamentar é considerada aconselhável para tratados importantes. Nos Estados Unidos, o Senado deve aprová-los por dois terços dos votos. Em outros lugares, o envolvimento legislativo é menor, mas tem aumentado desde a II Guerra Mundial. Na Grã-Bretanha, os tratados ficam na mesa da Câmara dos Comuns por 21 dias antes da ratificação; outros países têm requisitos semelhantes. Para tratados bilaterais, as ratificações são trocadas; caso contrário, são depositadas em um local indicado no texto, e o tratado entra em vigor quando o número especificado de ratificações for recebido<sup>518</sup>.

---

513 Berridge, 2002, p. 72.

514 Berridge, 2002, p. 75.

515 Berridge, 2002, p. 78-79.

516 Berridge, 2002, p. 78.

517 Berridge, 2002, p. 73.

518 Freeman, 2022.

No Brasil, a ratificação constitui ato do presidente da República, uma vez obtido o assentimento do Poder Legislativo, competência que decorre do artigo 84, VIII, da Constituição Federal<sup>519</sup>.

Abaixo, são resumidas as características dos três principais tipos de acordos: tratados, convenções e protocolos, tal como descritos por Freeman.

a) Tratados

O mais solene dos acordos é um tratado, um documento escrito entre os Estados que vincula as partes sob o direito internacional e análogo a um contrato no direito civil. Os tratados são registrados na ONU e podem ser bilaterais ou multilaterais. As organizações internacionais também concluem tratados tanto com Estados individuais quanto entre si<sup>520</sup>.

b) Convenções

Uma convenção é um instrumento multilateral de natureza legislativa, codificadora ou regulatória. As convenções são geralmente negociadas sob os auspícios de entidades internacionais ou de uma conferência de Estados. A ONU e suas agências negociam muitas convenções, assim como também o Conselho da Europa.

c) Protocolos

Um protocolo prolonga, altera, suplementa ou substitui um instrumento existente. Pode conter detalhes relativos à aplicação de um acordo, um acordo opcional que estende uma convenção obrigatória ou um instrumento técnico como anexo a um acordo geral. Pode substituir um acordo ou uma troca de notas, que pode ser usado para registrar um acordo bilateral ou sua modificação<sup>521</sup>.

Além dos acordos acima exemplificados, são também negociados ao final de encontros diplomáticos, como bem lembrou Rana, comunicados ou declarações conjuntas<sup>522</sup>.

---

519 Gabsch, 2010, p. 48.

520 Freeman, 2022.

521 Freeman, 2022.

522 Rana, 2011, p. 294.

### 7.3. Classificação

As negociações podem ser classificadas de várias maneiras. Assim, segundo Barston, do ponto de vista de seu objetivo, podem ser vistas como de: *prorrogação* (dar continuidade a entendimentos vigentes); *normalização* (para dar fim a um conflito); *modificação* (mudar entendimentos vigentes); e *inovação* (incluir nova ideia, conceito, instituição ou mudança administrativa). Podem ainda ser negociações com o objetivo de obter *efeitos colaterais* (tornar públicas declarações de posicionamentos, obter informação sobre posições negociadoras, pontos fracos e fortes da outra parte ou para minar a determinação de um opositor)<sup>523</sup>.

Podem ser também categorizadas de acordo com a matéria tratada. Assim, a negociação poder tratar de *política* (como, por exemplo, estabelecimento de relações diplomáticas, *mediação*, melhora ou normalização de relações); *desenvolvimento* (tais como empréstimo e cooperação); *contratação* (como exploração de direitos de exploração offshore; compra de petróleo); *economia* (como comércio, quota têxtil, tarifas); *segurança* (tais como sobrevoo, compra de armas); *regulação* (por exemplo no direito do mar, em serviços aéreos e de navegação); e *administração* (como por exemplo a compra de terreno para embaixada e a abolição de vistos)<sup>524</sup>.

Do ponto de vista do número de partes, ainda segundo Barston, as negociações podem ser *bilaterais* ou *multilaterais*. Cada uma obedece a uma lógica distinta e apresenta um conjunto de características. Como se verá adiante, na negociação bilateral, a relação reflete os interesses da potência maior. A multilateral é mais formal e menos flexível do que a bilateral, mas, por outro lado, permite, como nota Wright, a construção da confiança e o aprofundamento da cooperação<sup>525</sup>.

#### 7.3.1. Bilaterais

A diplomacia bilateral se desenvolveu sob a influência da França<sup>526</sup>. O sistema de negociação francês seria criticado por ser secreto. Berridge

523 Barston, 2019, p. 55-56.

524 Barston, 2019, p. 57.

525 Wright, 2013, p. 190.

526 Berridge, 2002, p. 105.

destacou que, “no uso atual, diplomacia secreta pode significar manter secretos todos ou qualquer um dos seguintes itens: o conteúdo de uma negociação; o conhecimento de que as negociações estão em andamento; o conteúdo de qualquer acordo resultante de negociações; ou o fato de ter sido alcançado qualquer acordo”<sup>527</sup>. Por sua vez, Kleiner nota ser mais fácil gerenciar conflitos a portas fechadas porque as partes podem se concentrar nas razões objetivas das diferenças entre países. Argumenta que a admissão do público aporta o risco de introduzir no processo negociador elementos subjetivos, tais como respeito nacional, honra, animosidade e vingança<sup>528</sup>.

Negociar na arena bilateral está se tornando menos comum para diplomatas. Há tecnocratas de ministérios e outros órgãos governamentais aos quais são confiadas as negociações de acordos em várias áreas. O papel do diplomata tem sido reduzido ao de ser coordenador e, na melhor hipótese, supervisor para assegurar que os aspectos políticos não sejam minados pelas considerações técnicas. Os diplomatas, no entanto, como observaram Rozental e Buenrostro, “ainda desempenham um papel fundamental em levar os países ao ponto exato de negociar um acordo”<sup>529</sup>. Kleiner cita os seguintes exemplos de tópicos objeto de tratados bilaterais: acordos para evitar dupla imposição de tributos, extradição, readmissão de nacionais que se encontram em situação imigratória irregular em outro país, cooperação cultural, assistência técnica e financeira, e o uso de espaço aéreo por aeronaves<sup>530</sup>.

Ao embaixador ou à embaixadora residente (ou a seus subordinados) cabe, por vezes, negociar acordos em nome do seu país. Noutras vezes, a embaixada assessora o negociador enviado da capital. Nesse caso, lembra Kleiner, a embaixada providenciará para que um dos seus diplomatas seja incluído como membro da delegação<sup>531</sup>. Poderá ainda caber-lhe concluir negociação iniciada por enviados, assim como executar os termos acordados e defender as posições do seu país quanto ao texto,

---

527 Berridge, 2002, p. 107.

528 Kleiner, 2010, p. 104.

529 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 233.

530 Kleiner, 2010, p. 57.

531 Kleiner, 2010, p. 58.

pois a negociação tende a ser um processo contínuo, com pormenores de menor interesse para um ministro ou outro negociador de alto nível. Seu conhecimento do país, da língua e dos negociadores locais podem, na visão de Berridge, acelerar o processo negociador, preencher lacunas de conhecimento por parte destes, assim como evitar desentendimentos culturais, retorno prematuro dos negociadores sem que a negociação termine, ou ainda dar andamento a negociações prolongadas<sup>532</sup>.

Seguindo o raciocínio de Barston, uma vantagem da diplomacia bilateral seria a de assegurar ao país um sentido de controle e gerenciamento. Trata-se de ação mais seletiva e permite o estabelecimento de vínculos específicos entre dois Estados. É, ainda segundo Barston, a forma preferida de diplomacia bilateral para Cuba e Japão<sup>533</sup>. O êxito ou fracasso de cada diplomata, na opinião de Barder, em especial da/o embaixador/a, depende de maneira talvez em grau surpreendente, à habilidade de estabelecer relações de confiança com ministros e funcionários do país anfitrião, assim como com formadores de opinião e pessoas com poder de decisão em vários níveis da sociedade<sup>534</sup>.

Uma desvantagem da diplomacia bilateral, para Barston, é a de demandar tempo e limitar os contatos, a não ser que apoiada por iniciativas multilaterais<sup>535</sup>. Neste caso, as visitas podem se tornar meramente simbólicas, voltadas a melhorar relações diplomáticas, trocar pontos de vista, coordenar políticas e negociar temas de interesse mútuo. Servem também para sinalizar mudança de política<sup>536</sup>.

Entendimentos bilaterais, como lembra Barston, podem se desenvolver a partir de visitas de autoridades ou da chamada diplomacia lateral, isto é, à margem de reuniões multilaterais, ou em ocasiões imprevistas, tais como funerais de um chefe de Estado. Para aquele autor, estes momentos não são apropriados, quando de expectativas diferentes, percepções de propósitos diversos e uso exagerado de pressão ou alavancagem<sup>537</sup>. Esses

---

532 Berridge, 2002, p. 119.

533 Barston, 2019, p. 45.

534 Barder, 2016, p. 70.

535 Barston, 2019, p. 40.

536 Barston, 2019, p. 43.

537 Barston, 2019, p. 45.

encontros apresentam, por outro lado, algumas vantagens, entre as quais, requererem o foco dos dirigentes, servirem de primeiro contato para desfazer a tensão inicial, darem oportunidade para a diplomacia pessoal e facilitarem um local único para diversos dirigentes<sup>538</sup>.

### 7.3.2. *Multilaterais*

As organizações internacionais, na terminologia de Mahbubani, servem de “parlamento para a humanidade”, estabelecem objetivos globais, assim como criam normas<sup>539</sup>. Exercem vários papéis nas negociações multilaterais, incluindo os de patrocinar conferências e o de incentivar a diplomacia de coalizão. Reuniões regulares da ONU, suas agências e organizações regionais, fornecem fóruns para diplomacia parlamentar, debate, publicidade e negociação. As burocracias internacionais negociam entre si e com Estados individuais.

As negociações multilaterais podem se dar no âmbito de organizações de vocação universal, abertas a todos os países<sup>540</sup>, ou no daquelas de caráter regional, isto é, de países reunidos por aproximação geográfica. Como observou Rana, praticamente todos os países são membros de múltiplos agrupamentos, muitos dos quais geográficos, além daqueles com os quais de alguma forma compartilham objetivos<sup>541</sup>. As negociações podem também ser classificadas segundo a forma e propósitos para que são realizadas.

#### a) Histórico

Embora sem se revestir dos aspectos atuais, algumas formas de diplomacia multilateral, lembrou Berridge, podem ser identificadas em reuniões de aliados na Índia antiga e em alianças no mundo greco-persa no século IV a.C. No sistema europeu de Estados, aduziu aquele autor, algumas conferências multilaterais, algo caóticas e voltadas à solução de controvérsias, marcaram o século XVII<sup>542</sup>.

---

538 Barston, 2019, p. 44.

539 Mahbubani, 2013, p. 249.

540 Wright, 2013, p. 180.

541 Rana, 2011, p. 14.

542 Berridge, 2002.

A diplomacia multilateral não começou a tomar a forma moderna senão após o final das guerras napoleônicas<sup>543</sup>. Para que isso ocorresse vários fatores contribuíram, em especial o desenvolvimento do sistema de transportes<sup>544</sup>. Floresceu no início do século XX, após o término da I Guerra Mundial. Seus instrumentos proliferaram entre o fim da Guerra Mundial em 1945 e 1965. Nessas duas décadas foram assinados cerca de 2.500 tratados multilaterais, mais do que nos 350 anos anteriores. À medida que os países do mundo se tornaram mais interdependentes, essa tendência continuou<sup>545</sup>.

Na década de 1980, os principais países desenvolvidos começaram a se opor a decisões das quais discordavam politicamente e a reduzir os orçamentos, tendo os Estados Unidos, na era Reagan, retido o pagamento de contribuições ao sistema da ONU<sup>546</sup>. A diplomacia multilateral voltou, porém, a crescer depois do final da Guerra Fria<sup>547</sup>. Emergiram à superfície temas que, na visão de Kissinger, somente podem ser tratados em base mundial, tais como proliferação nuclear, meio ambiente, explosão populacional e interdependência econômica<sup>548</sup>. O crescimento de regulamentação multilateral levou ao envolvimento nas relações exteriores de maior número de ministérios, em áreas tais como indústria, aviação, meio ambiente, navegação, alfândega, saúde, educação e esporte<sup>549</sup>. Atualmente, a maioria dos acordos multilaterais são negociados por conferências, como descrito no capítulo seguinte.

A chamada diplomacia digital tem tido impacto nas negociações diplomáticas, seja para facilitar, minar ou mudar<sup>550</sup>. Facilita ao permitir a coordenação de interações e fluxos de informação em escala global. Pode tornar as negociações mais inclusivas e democráticas<sup>551</sup>. Numa segunda visão, pode ameaçar uma vez que a confidencialidade é desafiada e a

---

543 Berridge, 2002, p. 147.

544 Berridge, 2002, p. 148.

545 Freeman, 2022.

546 Berridge, 2002, p. 164.

547 Roberts, 2017, p. 20.

548 Kissinger, 1994, p. 24.

549 Barston, 2019, p. 8.

550 Anabel, 2024, p. 104.

551 Anabel, 2024, p. 105.

discrição diplomática perde espaço. Além disso, a rapidez da comunicação social e postagens públicas na mídia social reduzem espaço para paciência e consideração cuidadosa durante as negociações. O diplomata perde espaço para pensar e interagir com cortesia e civilidade. A terceira posição é a de ver tecnologias digitais nem como facilitadoras, nem como ameaça, mas como gradual modificação das condições e da dinâmica do trabalho diplomático, tal como outras tecnologias, entre as quais o telegrama<sup>552</sup>.

#### b) Características

Uma reunião multilateral se caracteriza pela presença de, no mínimo, três participantes. Suas negociações exigem as mesmas habilidades, mas são mais complexas do que as bilaterais. Por essa razão, notou Barston, causaram o crescimento do assessoramento de especialistas<sup>553</sup>. O processo geralmente é demorado e fragmentado, com negociações subsidiárias em pequenos grupos e períodos de reflexão ocasionais. Representantes habilidosos de pequenos Estados muitas vezes, observa Freeman, desempenham papéis importantes<sup>554</sup>.

As negociações multilaterais apresentam algumas outras características, na opinião de Barston. Muitas não constituem um processo de intercâmbio de concessões que produzem convergência, mas intercâmbios e propostas que requerem informação, conceptualização, o estabelecimento de princípios e de textos descritivos. Alguns temas relativos a padrões internacionais ou processos científicos apresentam dificuldade de convergência, pois encontram resistências à “diluição” de padrões e procedimentos e ao descumprimento de regras já estabelecidas<sup>555</sup>.

Várias habilidades são necessárias, segundo Karns e Mingst, para um negociador multilateral obter consenso: liderança, negociação em pequenos grupos formais e contatos informais; capacidade de servir como intermediário; atributos pessoais tais como inteligência, paciência, reputação, habilidades negociadoras e versatilidade linguística<sup>556</sup>.

---

552 Anabel, 2024, p. 106.

553 Barston, 2019, p. 6.

554 Freeman, 2022.

555 Barston, 2019, p. 63.

556 Karns E Mingst, 2013, p. 145.

### c) Objetivos

As negociações multilaterais são usadas frequentemente, segundo Bjola e Kornprobst, para estabelecer regimes internacionais, normas acordadas, regras, princípios e expectativas para tratar de temas de preocupação comum<sup>557</sup>. O multilateralismo, na visão de Wright, organiza as relações entre três ou mais países de acordo com certos princípios que determinam expectativas de comportamento que todas as partes devem acordar e obedecer, inclusive, a parte mais poderosa<sup>558</sup>. Muitas vezes, os objetivos são atingidos pela aprovação de resoluções de organização internacional. A redação e negociação desses instrumentos internacionais envolve, como apontou Rana, tanto a compreensão dos temas substantivos quanto a habilidade de linguagem, além de capacidade negociadora<sup>559</sup>.

### d) Formatos

As reuniões multilaterais poderiam, segundo Mahbubani, ser divididas em quatro formatos: universais, regionais, funcionais (ou especializadas) e *ad hoc* (não permanentes ou regulares e realizadas para fins específicos). Exemplos de organizações de vocação universal seriam a ONU e as organizações criadas em Bretton Woods, isto é, FMI e Banco Mundial. Um exemplo de destaque entre as organizações especializadas seria a OMS. Entre as regionais, poderiam ser salientadas a UE, a OEA e a Asean. Finalmente, o G20 exemplificaria as reuniões *ad hoc*<sup>560</sup>, embora este exemplo seja hoje discutível pois as reuniões tornaram-se regulares e tratam de temas cada vez menos específicos.

### e) Avaliação

A diplomacia multilateral, de acordo com Berridge, ganhou impulso por permitir, simultaneamente, o avanço de negociações entre várias partes e o tratamento de várias questões, ainda que, por vezes, fora da agenda formal. Pode, ademais, dar ímpeto a negociações bilaterais. Estas têm sido vistas também como mais democráticas uma vez que, por constituírem

557 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 103.

558 Wright, 2013, p. 177.

559 Rana, 2011, p. 302.

560 Mahbubani, 2013, p. 251-254.

uma forma de diplomacia aberta, os governos se veem obrigados a prestar conta de sua atividade no exterior. Por fim, as conferências multilaterais conseguem obter resultados mais duradouros<sup>561</sup> uma vez que alterar acordos no plano multilateral é mais trabalhoso do que no bilateral.

A diplomacia multilateral permite, como resumiu Berridge, a obtenção de resultados em escala para todos os participantes, reduz incertezas e aumenta previsibilidade, sobretudo quando as negociações seguem regras e procedimentos estabelecidos por organismos internacionais. Além disso, a diplomacia multilateral costuma se concentrar em um tema; permite informalidade, estabelece prazos para conclusão; e pode ser mais exitosa, caso dotada de procedimentos adequados para sua condução<sup>562</sup>.

Do ponto de vista negocial, na visão de Barston, a diplomacia multilateral provê um sentido de solidariedade no qual os Estados mostram independência e operam em grupos amplos, tais como instituições globais, conferências permanentes e várias instituições regionais ou plurilaterais<sup>563</sup>. Para alguns países apresenta a vantagem de, no plano multilateral, serem capazes de exercer maior influência do que normalmente teriam fora do contexto de uma conferência graças às habilidades e conhecimentos de seus diplomatas<sup>564</sup>.

A diplomacia multilateral, observaram Bjola e Kornprobst, costuma abrir mais oportunidades para participação de atores não governamentais do que a bilateral uma vez que a diplomacia tradicional vê com suspeita a defesa feita por estes atores de seus interesses específicos<sup>565</sup>. De fato, as atividades das ONGs incluem comunicação e investigações, bem como defesa (*advocacy*) de determinados ideais<sup>566</sup>, não necessariamente idênticos aos de governos que, nas democracias, representam interesses nacionais e não apenas de grupos da sociedade.

Entre as desvantagens da negociação multilateral estaria, na opinião de Verbeke, a de alcançar apenas o denominador comum mínimo entres

---

561 Berridge, 2002, p. 150.

562 Berridge, 2002, p. 148.

563 Barston, 2019, p. 42.

564 Barston, 2019, p. 64.

565 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 93-94.

566 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 95.

as partes e a de serem menos eficientes para resolver questões de curto prazo<sup>567</sup>. Outras desvantagens, notou Berridge, seriam a de serem numerosas e frequentemente demoradas e, às vezes, produzirem tratados a serem publicados em vários volumes<sup>568</sup>.

Que países se beneficiam mais da negociação multilateral? Há os que entendem que os países pequenos e médios se beneficiam mais do que os grandes, pois estes últimos seriam mais afetados por disciplinas multilaterais decididas por maioria composta dos primeiros. O exemplo clássico do risco para os países maiores de serem afetados é o das decisões do TPI com poder para persecução de condutas militares, o que levou os Estados Unidos a não se associarem àquela corte judicial. As grandes potências, lembrou Verbeke, têm se protegido desse risco de se verem isoladas por meio do direito ao veto no CSNU e pelas tentativas de introdução de votos qualificados e a constituição de grupos de liderança (*troikas*, diretórios, grupos de contato)<sup>569</sup>. Como notou Meerts, as decisões do CSNU apresentam uma combinação de consenso com um sistema de voto. Suas resoluções podem ser aprovadas se nove dos quinze membros estiverem a favor, desde que não haja a apresentação de um veto contrário à aprovação<sup>570</sup>.

Para Rana, tanto a diplomacia bilateral quanto a multilateral tem seu papel a desempenhar no processo pelo qual os países buscam atingir seus objetivos. Sendo assim, alguns são mais bem tratados em foros multilaterais, mas outros bilateral ou regionalmente<sup>571</sup>. Para aquele autor, os diplomatas profissionais trazem à mesa conhecimento (*expertise*) no gerenciamento de relações, inclusive das interconexões entre temas em jogo com um país parceiro, o que lhes permitem alavancagens e trocas. O domínio de técnica de conferências constitui parte do compêndio de habilidades, adquiridas por meio de treinamento e exposição frequente a negociações bilaterais, regionais e multilaterais<sup>572</sup>.

---

567 Verbeke, 2023, p. 39.

568 Berridge, 2002, p. 148.

569 Verbeke, 2023, p. 40.

570 Meerts, 2016, p. 503.

571 Rana, 2011, p. 25.

572 Rana, 2011, p. 26.

#### 7.4. Conclusões

As negociações diplomáticas não apenas constituem função de grande relevância para os diplomatas, como também, para muitos, são as que lhes apresentam maiores desafios e prazer profissional. Seja no plano bilateral, quanto no multilateral, o profissional da diplomacia sente a necessidade e vê a oportunidade de utilizar as habilidades e o preparo adquiridos para exercer a profissão, assim como o sentimento de estar contribuindo diretamente para a formalização de acordos com outros países, seja para alcançar a paz, a cooperação ou algum outro objetivo comum.

Algumas negociações requerem conhecimentos técnicos para o que o diplomata poderá necessitar de apoio de funcionários de outros ministérios. Aquelas de cunho multilateral exigirão o exame do histórico das negociações e práticas do foro em que se realize. Assim, por exemplo, distinguem-se negociações na ONU e na OMC, seja pelo processo decisório (por voto ou por consenso), pela matéria tratada (política ou comércio), pelos países-membros da organização e por práticas desenvolvidas. Como o campo diplomático é vasto e multifacetado, as negociações proliferam e se especializam à medida que se ampliam as comunicações, as viagens internacionais e as cadeias de produção.

## Capítulo 8

### Negociações multilaterais especiais

Neste capítulo são examinados dois casos especiais de negociações multilaterais, a saber, conferências internacionais e reuniões de cúpula. Dada sua relevância atual e relativa modernidade merecem atenção separada e mais pormenorizada.

#### 8.1. Conferências internacionais

As conferências diplomáticas, notou Groom, têm antecedentes antigos, sendo comuns referências a eventos tais como a Paz de Westfália em 1648 e reuniões semelhantes em geral ocorridas ao final de uma guerra, quando surgia uma nova ordem mundial<sup>573</sup>. Entre 1815 e 1920, observou ainda aquele autor, a diplomacia de conferências se desenvolveu de forma embrionária antes de que a literatura pudesse buscar definições úteis para o fenômeno. Concluiu Groom, no tocante às origens da diplomacia de conferências, que o ritmo temporal se acelerou no século XIX quando as potências se reuniram em 1815 no Congresso de Viena, que deu início ao sistema de congressos que reuniria chefes de Estado e de governo, ou convocaria conferências, em geral de nível ministerial. Tais encontros se realizavam à medida que solicitados e eram decididos por acordo mútuo ao longo do século XIX e início do século XX. Adquiririam, segundo o autor, atributos de sistema de governança global, ainda que inicialmente as reuniões se voltassem para um mundo eurocêntrico<sup>574</sup>.

Atualmente, conferências maiores são convocadas, muitas vezes sob os auspícios da ONU, para tratar de problemas específicos. A lista de conferências da ONU tem crescido para incluir, como observou Greenstock, meio ambiente, desarmamento, luta contra o racismo, direitos das mulheres

---

573 Groom, 2013, p. 263.

574 Groom, 2013, p. 263-264.

e diversas outras áreas<sup>575</sup>. Muitas conferências produzem acordos que criam direito internacional, frequentemente em novas áreas. Em alguns casos, observou Freeman, as negociações que levam a esses acordos são complicadas. Em outros casos, as negociações são demoradas, como nas conferências de Direito do Mar que duraram mais de uma década<sup>576</sup>.

Algumas conferências internacionais tornaram-se permanentes, dando assim origem a organizações internacionais. Os documentos constitutivos das reuniões mais importantes, tais como as da ONU e do FMI, concedem às grandes potências maior influência e poder no processo decisório. Esses documentos, ou Cartas, tratam dos objetivos da organização, estrutura e regras de procedimento<sup>577</sup>. Estas últimas, notou Berridge, variam entre organizações quanto à escolha da sede, dos participantes das reuniões, dos itens da agenda, ou do processo decisório a ser adotado<sup>578</sup>.

### 8.1.1. Processo

O processo de diplomacia de conferência – como observou Meerts – é “complicado e complexo”. Requer “um processo, ou regras de procedimento para guiar os procedimentos dos atores principais na conferência”<sup>579</sup>. No caso de conferências da ONU, estas têm início invariavelmente, como descreve Groom, quando um país, ou um grupo de países convence a AGNU ou o Ecosoc de que uma conferência é necessária. A AGNU busca assegurar então um país para sediá-la, se um já não tiver se candidatado.

Em seguida, é constituído um Comitê Preparatório e estabelecido um cronograma que concede normalmente um ou dois anos para este se estabelecer e começar a trabalhar numa agenda provisória e na data marcada para o início da conferência a qual pode, em geral, durar de uma a três semanas. Simultaneamente, estabelece-se um orçamento e o SGNU nomeia um secretário-geral da Conferência. A estrutura orgânica, nesse ponto, notou Groom, consiste em um presidente, em geral do país

---

575 Greenstock, 2013, p. 113.

576 Freeman, 2022.

577 Berridge, 2002, p. 151.

578 Berridge, 2002, p. 153.

579 Meerts, 2016, p. 502.

anfitrião, uma Sessão Plenária Integral (*Plenary Session of the Whole*), com poder decisório, e um Comitê Integral (encarregado de um Programa de Ação) que poderá ter subcomitês. Há também um órgão, paralelo ao Comitê Integral, para tratar da Declaração<sup>580</sup>.

Há conferências abertas a todos os membros de uma organização, como no caso da ONU. Outras que se limitam aos países com interesse no tema. Decidir a lista dos países a serem convidados constitui uma questão sensível, pois, como nota Berridge, ao se tornar pública, pode afetar o prestígio de um país não convidado<sup>581</sup>. Em muitas organizações, o problema de participação é, em princípio, resolvido pela admissão de todos os Estados<sup>582</sup>.

### 8.1.2. Fases

Embora admitindo que possa haver retrocessos e outras modificações ao longo do processo negociador, Meerts vê este composto de cinco fases: pré-negociação, exploração, seleção, decisão e implementação<sup>583</sup>. Na fase de pré-negociação de uma conferência internacional, na opinião de Berridge, têm importância tanto a escolha da sede permanente de uma organização internacional quanto o local para reuniões *ad hoc*. Pesam na decisão, lembra aquele autor, as facilidades existentes nas cidades, tais como acesso à comunicação, vagas em hotéis e disponibilidade de intérpretes. Às vezes, o tema tem relevância para a escolha do local. Alguns locais são disputados por países por oferecerem ao país anfitrião a possibilidade de presidir o encontro e auferir, assim, prestígio internacional. Além disso, o ministro ou chefe de Estado ou de governo que presidir a conferência dá o tom do encontro, toma decisões administrativas, resolve impasses e exerce influência na redação do documento final<sup>584</sup>.

580 Groom, 2013, p. 269-270.

581 Berridge, 2002, p. 155.

582 Berridge, 2002, p. 158.

583 Meerts, 2016, p. 502.

584 Berridge, 2002, p. 153-154.

O Comitê Preparatório decide a agenda ou os temas da conferência, frequentemente por meio de reuniões preparatórias regionais. Um projeto ou minuta de texto – como nota Meerts – tem que ser preparado em consulta com as delegações das partes negociadoras, agrupamentos de partes (*caucuses*), mediadores formais e informais, presidentes da reunião geral e de sub reuniões, e, por fim, com o secretariado<sup>585</sup>.

No curso da preparação, observa Groom, ocorrem diversos tipos de reuniões e propostas, formais e informais, *papers* e *non-papers* apresentados por governos e por organizações não governamentais. Realizam-se eventos paralelos por instituições da sociedade civil voltadas à diplomacia de conferências, tais como o Fórum Econômico Mundial e o Fórum Global Social que se veem pelo mesmo nível de legitimidade dos governos, fato que, na opinião de Groom, “provoca uma reação estatal adversa que se torna cada vez mais evidente”<sup>586</sup>.

O secretário-geral da conferência produz uma primeira minuta. Os patrocinadores do texto fazem uma apresentação, antes de se realizar um debate. Poderão então ser introduzidas alterações<sup>587</sup>. Diversos grupos costumam preencher o texto com suas preocupações e tem início uma negociação para eliminar itens<sup>588</sup>. Por fim, um texto é acordado com muitas frases entre colchetes para serem mantidas ou retiradas na reunião ministerial. Em seguida, novo texto é circulado e submetido à votação, primeiramente em grupo de representantes de grupos e depois em plenário<sup>589</sup>. O texto, uma vez aprovado, deve ser arquivado no secretariado, traduzido nas línguas oficiais e circulado como documento oficial<sup>590</sup>.

As decisões do Comitê Preparatório em conferências ONU exigem consenso tanto na parte normativa quanto no trabalho para que o Programa de Ação seja efetivo<sup>591</sup>. Mas, o processo decisório em geral pode ser por unanimidade, consenso ou votação. O consenso exige unanimidade, mas

---

585 Meerts, 2016, p. 502.

586 Groom, 2013, p. 271.

587 Meerts, 2016, p. 502.

588 Groom, 2013, p. 270.

589 Meerts, 2016, p. 502.

590 Berridge, 2002, p. 155.

591 Groom, 2013, p. 270.

algumas partes podem se abster. A votação pode ser por voto simples ou maioria qualificada<sup>592</sup>. Após a votação, algumas delegações poderão esclarecer seu voto ou interpretar o resultado<sup>593</sup>. Uma vez alcançado um resultado exitoso, é emitida uma Declaração de Princípios e publicado um Plano de Ação. São previstas conferências de revisão, em geral, a cada cinco ou dez anos<sup>594</sup>. Definidos o problema e a solução, cabe convencer os interessados a participarem da execução das decisões.

A Conferência Interamericana, realizada no Rio de Janeiro em 1947, tratou da cooperação militar no hemisfério ocidental. Do encontro resultou ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>595</sup>.

O Brasil ofereceu-se, em 1988, na ONU a sediar a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>596</sup>, que seria realizada no Rio de Janeiro em 1992.

### 8.1.3. Avaliação

As conferências internacionais apresentam vantagens, na opinião de Roberts, no que diz respeito à eficiência e à velocidade do processo decisório, sobretudo se têm um prazo definido, um assunto específico, ou tratem de tema técnico com a participação de especialistas<sup>597</sup>.

Os diplomatas profissionais, nota Freeman, raramente dominam as conferências, onde o papel principal geralmente é desempenhado por políticos ou especialistas – particularmente nas reuniões de cúpula, o tipo de maior visibilidade. Chefes de Estado ou de governo ou ministros do exterior se reúnem bilateral ou multilateralmente. O desenvolvimento de relações pessoais entre os líderes pode, na opinião de Freeman, ser um trunfo, e estes políticos podem acelerar o acordo, estabelecer diretrizes ou prazos e eliminar os trâmites burocráticos<sup>598</sup>.

592 Meerts, 2016, p. 503.

593 Meerts, 2016, p. 502.

594 Groom, 2013, p. 272.

595 Mello Barreto, 2001, p. 174.

596 Mello Barreto, 2012, Tomo I, p. 111.

597 Roberts, 2017, p. 21.

598 Freeman, 2022.

Para o êxito da conferência, na opinião de Meerts, pesam alguns fatores, tais como a “sombra do passado”, isto é, experiências positivas ou negativas com as outras partes. Alguns temas portam carga emocional que pode bloquear o progresso, uma vez que alguns itens são arraigados no pretérito<sup>599</sup>. Conclui, no entanto, que as conferências constituem o modo de negociação diplomática mais legítimo e inclusivo, embora com limites a sua efetividade dado o elevado número de atores envolvidos<sup>600</sup>.

## 8.2. Reuniões de Cúpula

Reuniões de cúpula, também chamadas cimeiras, têm se tornado cada vez mais frequentes nas últimas décadas. São definidas por Dunn e Lock-Pullan como sendo um encontro de líderes políticos de grau mais elevado<sup>601</sup>. As institucionalizadas, na visão daquele autor, caracterizam-se por serem reuniões oficiais de chefes de Estado e governo às quais comparecem diversos líderes e em geral, aqueles que se encontram repetidamente e são apoiados por alguma estrutura burocrática que facilita a preparação dos encontros<sup>602</sup>.

As cúpulas, segundo Feinberg, são motivadas por várias causas, entre as quais, o desejo popular de ver dirigentes eleitos e não ter burocratas nas negociações; a crescente interconectividade dos temas globais; os desejos dos líderes de serem vistos como tomadores de decisões históricas, e o desejo de países participarem da governança global<sup>603</sup>. Dunn e Lock-Dullan incluem entre as motivações dos líderes para realizarem cúpulas a falta de confiança dos políticos em relação aos diplomatas, fato que os encoraja a deixarem-nos de lado ao realizarem cimeiras<sup>604</sup>.

### 8.2.1. Histórico

As cimeiras eram raras, lembram Dunn e Lock-Pullan, dada a logística difícil para viajar para reinos distantes<sup>605</sup>. Na opinião de Roberts,

---

599 Meerts, 2016, p. 503.

600 Meerts, 2016, p. 509.

601 Dunn e Lock-Pullan, 2016, p. 231.

602 Feinberg, 2013, p. 304.

603 Feinberg, 2013, p. 305.

604 Dunn e Lock-Pullan, 2016, p. 236.

605 Dunn e Lock-Pullan, 2016, p. 231.

as cimeiras entraram em relativo declínio com a prática de diplomatas residentes estabelecida no século XVI<sup>606</sup>. Houve algum ressurgimento do formato de cúpula no século XIX com o Concerto da Europa, mas somente se tornou relevante, como notou Berridge, na primeira metade do século XX<sup>607</sup>, sobretudo a partir das reuniões dos principais dirigentes aliados ao final dos dois conflitos mundiais.

A questão da segurança dos líderes preocupava Stalin e obrigaria Churchill e Roosevelt a se reunirem em lugares menos acessíveis. Em 1950, recordam Dunn e Lock-Pullan, Churchill referiu-se a reuniões do mais alto nível e convocou uma “conversa no topo da montanha” (*parley at the summit*), ideia que reiterou em 1953 após a morte de Stalin quando convocou uma cimeira das nações para trabalhar pela paz entre as Grandes Potências. Esse chamamento para reunião do mais alto nível, lembram aqueles autores, ocorreu no ano em que o pico do Everest, a cimeira mais alta, havia sido conquistada, com apoio de *sherpas*<sup>608</sup>. *Spence et al.* observaram que a palavra *summit* (cimeira) sugere uma empreitada arriscada e a palavra *parley* (conversação) evoca um encontro entre inimigos com a finalidade de negociar termos<sup>609</sup>.

A preocupação com a segurança dos líderes ressurgiria como se constatou, por exemplo, pela escolha da isolada Gleneagles, na Escócia, para a realização da Cúpula do G20 em 2005<sup>610</sup>. Apesar das dificuldades, os líderes sentem a necessidade de reuniões de cúpula em casos de crise como seria a financeira de 2008 que levou o presidente George W. Bush a convocar uma cimeira do G20 e não apenas do G8<sup>611</sup>.

### 8.2.2. Classificação

As reuniões de cúpula tornaram-se uma prática diplomática tão disseminada que, segundo Berridge<sup>612</sup> e Roberts<sup>613</sup>, podem ser classificadas

606 Roberts, 2017, p. 23.

607 Berridge, 2002, p. 168-169.

608 Dunn e Lock-Pullan, 2016, p. 233.

609 Spence, Yorke e Masser, 2021, p. 103.

610 Dunn e Lock-Pullan, 2016, p. 231.

611 Dunn e Lock-Pullan, 2016, p. 235.

612 Berridge, 2002, p. 174.

613 Roberts, 2017, p. 23-24.

em três tipos. O primeiro é aquele que envolve vários países, como parte de uma série, como, por exemplo, as do G20 ou do Mercosul. O segundo tipo é o de reuniões *ad hoc* que podem envolver dois ou mais países, frequentemente para tratar de uma crise ou desfazer a tensão inicial entre Estados cujas relações sejam ruins ou inexistentes. O terceiro tipo consiste em intercâmbio de visões de alto nível. Ocorrem quando chefes de Estado empreendem viagens regionais. Dunn e Lock-Pullan criticam essa classificação por tratar apenas da estrutura e não do significado dos encontros e questionam sua utilidade. Por outro lado, referem-se às cimeiras como talvez a única maneira de assegurar a condução de uma comunicação verdadeira e duradoura no mais alto nível em assuntos substantivos<sup>614</sup>.

O Brasil participa de reuniões de cúpula periódicas no Mercosul e de outros grupos, entre os quais o Brics e o G20.

### 8.2.3. *Processo*

Observa Freeman que uma cúpula geralmente é precedida ou seguida de uma diplomacia de coalizão. Esse trabalho conjunto de políticas comuns ou respostas a propostas de ministros pode ser bastante informal. As coalizões exigem uma complicada diplomacia em duas etapas em cada estágio, chegando a uma política conjunta e depois negociando com a outra parte<sup>615</sup>.

### 8.2.4. *Avaliações*

Diplomatas e especialistas têm apontado defeitos e qualidades das reuniões de cúpulas, assim como apresentado recomendações para que sejam úteis e bem-sucedidas.

#### a) *Críticas*

A prática de reuniões de chefes de Estado, na opinião de Roberts, gera expectativas e o risco de fracasso é alto<sup>616</sup>. Berridge expressou a opinião de que os chefes de Estado ignoram os pormenores políticos em

---

614 Dunn e Lock-Pullan, 2016, p. 239.

615 Freeman, 2022.

616 Roberts, 2017, p. 24.

discussão, inclinam-se a concordar com colegas com os quais simpatizem e buscam apenas publicidade<sup>617</sup>. Poderão, assim, concluir acordos não coerentes com os interesses nacionais ou mesmo irrelevantes; deixarem se levar por simpatias ou antipatias pessoais. Assumem, assim, para Berridge, dois riscos: o de fazer concessões excessivas ou de romper negociações prematuramente. Como os chefes de Estado constituem a esfera mais elevada do poder, não cabe recurso de suas decisões em caso de impasse, a não ser por meio de humilhação pública<sup>618</sup>. O exemplo clássico, apresentado por Dunn e Lock-Pullan, dos que temem resultados similares, é a desastrosa reunião entre Chamberlain e Hitler em 1938, quando o primeiro, na busca de apaziguamento e sem outras pessoas presentes ao encontro além de um intérprete, acreditou nas palavras do segundo<sup>619</sup>.

Um argumento adicional contrário a cúpulas é o de que, por vezes, como notou Barston, não apenas o/a embaixador/a no posto, mas até mesmo o/a ministro/a do exterior poderá ficar não sabendo o que foi realmente dito e acordado em reuniões, em especial nos encontros privados de chefes de Estado<sup>620</sup>. Essa situação, concluiu Greenstock, reduz a capacidade de o/a ministro/a do exterior ter um papel independente sobre tática de negociação, sem falar de estratégia<sup>621</sup>.

A essas listas de riscos, Feinberg acrescentou outras. Assim, por exemplo, chefes de Estado e de governo podem não estar tão informados quanto diplomatas profissionais; pode ocorrer tensão entre o nacionalismo inerente dos dirigentes e os objetivos da cúpula; e, na pior hipótese, a reunião pode ser usada pelos chefes de Estado ou de governo para trazer à tona velhas desavenças, para demonstrar firmeza e para afirmar orgulho nacional diante de rivais históricos e vizinhos não confiáveis<sup>622</sup>.

## b) Defesas

Na defesa das reuniões de cúpula, os mesmos autores notam que as cimeiras apresentam possibilidades enormes de publicidade. Para os

617 Berridge, 2002, p. 169-170.

618 Berridge, 2002, p. 171.

619 Dunn e Lock-Pullan, 2016, p. 233.

620 Barston, 2019, p. 8.

621 Greenstock, 2013, p. 112.

622 Feinberg, 2013, p. 310.

líderes de países democráticos, notou Berridge, as reuniões de cúpula servem para demonstrar suas realizações com respeito a problemas contemporâneos e sua atuação no palco mundial<sup>623</sup>.

Na opinião de Feinberg, as cimeiras podem ser úteis para a diplomacia, se usadas criteriosamente. Aduziu que os chefes de Estado ou governo podem captar melhor a interrelação de temas e podem avaliar a interação complexa entre governos e mercados; os prazos das reuniões de cúpula podem levar a decisões ao obrigar burocracias nacionais e negociadores internacionais a resolverem assuntos espinhosos; os dirigentes nacionais estão mais bem posicionados para concluir acordos em assuntos resolvidos em níveis inferiores; e as iniciativas aprovadas em reuniões de cúpula gozam de legitimidade conferida pelos carimbos da autoridade política mais elevada<sup>624</sup>.

### c) Recomendações

Kissinger reconheceu os méritos das cúpulas, mas alertou ser quase sempre um erro os chefes de Estado se ocuparem de pormenores das negociações, pois se veriam obrigados a aprender sobre especificidades normalmente tratadas por seus subordinados, alijando-se assim dos temas centrais<sup>625</sup>. Além disso, a química pessoal entre governantes pode fazer do encontro um sucesso ou um fracasso. Daí a importância, ressalta Roberts, de serem meticulosamente preparadas, em alguns casos por *sherpas*, e em geral por diplomatas experientes<sup>626</sup>.

As negociações *ad hoc* tendem, na opinião de Berridge, a ser as mais adequadas para assuntos-chave. Servem para obrigar os chefes de Estado a se atualizarem sobre questões externas; acelerar processos de negociação ao estabelecer prazos para conclusão; e podem romper bloqueio. Algumas negociações não se repetem, duram apenas alguns dias, têm publicidade e prestam-se a gerar ou readquirir *momentum* diplomático e promover

---

623 Berridge, 2002, p. 173.

624 Feinberg, 2013, p. 307-308.

625 Kissinger, 1994, p. 230.

626 Roberts, 2017, p. 24.

relações amistosas. Ocorrem, por vezes, durante funerais de chefes de Estado e, em tais casos, não contam com a devida preparação<sup>627</sup>.

As reuniões de cúpula precedidas de preparação meticulosa apresentam, também na opinião de Berridge, melhores resultados. As de maior prestígio são preparadas por *sherpas* que se reúnem previamente, por vezes, trimestralmente durante um ano para a elaboração da agenda e de comunicado final e declarações à imprensa<sup>628</sup>.

Segundo Freeman, as cúpulas colocam os diplomatas profissionais brevemente na obscuridade, mas raramente prejudicam sua posição, a menos que haja intervenção constante em seu trabalho por líderes políticos ou outros funcionários. Normalmente, os profissionais retomam suas funções quando a cúpula termina. De fato, uma visita do ministro do exterior pode ser um trunfo para um/a embaixador/a, servindo para elevar sua posição<sup>629</sup>.

Para Spence *et al.*, as cimeiras podem causar processos de transformação diplomática se e quando os seguintes indicadores estiverem presentes: “os principais tomadores de decisão não mais imputam intenções e motivos malévolos um ao outro; ambos reconhecem o papel que as ações anteriores tiveram em deixar o outro lado inseguro; e são recíprocos os avanços cooperativos que promovem o retorno da segurança”<sup>630</sup>.

Em resumo, as reuniões de cúpula apresentam riscos e oportunidades que devem ser sopesados na escolha de formato do exercício dessa forma de diplomacia parlamentar.

### 8.3. Conclusões

Os dois foros multilaterais tratados neste capítulo (conferências e reuniões de cúpulas) têm se mantido relevantes e cada vez mais necessários. Ainda que as conferências sejam complexas e demoradas e que as reuniões de cúpula apresentem riscos, estas formas de diplomacia parlamentar podem ser as mais adequadas para determinadas finalidades. Para os

627 Berridge, 2002, p. 178-180.

628 Berridge, 2002, p. 182.

629 Freeman, 2022.

630 Spence, York e Masser, 2021, p. 105.

praticantes profissionais da diplomacia, a atuação nas conferências e nas reuniões de cúpula, muitas vezes, sua atuação se faz de forma menos proeminente, embora seu apoio seja frequentemente imprescindível para os chefes de Estado ou de governo ou mesmo para ministros de Estado que liderem as respectivas delegações.

## Capítulo 9

### Funções consulares

Não há, hoje em dia, constatou Roberts, uma clara divisão entre as funções diplomáticas e as consulares<sup>631</sup>. As diferenças ainda existentes, como resumidas por Foakes e Denza, dizem respeito sobretudo a algumas das funções desempenhadas, uma vez que os cônsules são nomeados para proteger os interesses de seus nacionais em outro Estados. Seus contatos, para tal finalidade, são autoridades locais e regionais, bem como o relacionamento com autoridades policiais e membros do poder judiciário, ou do sistema penal, em vez de e o ministério do exterior, ou outros órgãos de nível nacional<sup>632</sup>.

A fusão dos serviços consulares com os diplomáticos nos últimos cem anos, como notaram Leira e Neumann, causou a impressão equivocada de que os primeiros se subordinaram aos segundos<sup>633</sup>. Como observou Kleiner, consulados são miniembaixadas<sup>634</sup>. Na realidade, há milênios os cônsules têm tratado de temas de comércio, direito e política, ainda que sob rotina menos aparente do que a diplomática<sup>635</sup>.

O artigo 5º da CVRC lista as funções consulares mais importantes, mas também autoriza os cônsules a desempenharem quaisquer outras funções que lhes forem atribuídas pelo Estado acreditante que não sejam proibidas pelas leis ou regulamentos do Estado acreditado ou que não sejam objetadas por este ou que sejam proibidas por acordos bilaterais<sup>636</sup>. Não foi por outra razão que Tayllerand afirmou: “As atribuições de um cônsul são infinitamente variadas”<sup>637</sup>.

---

631 Roberts, 2017, p. 80.

632 Foakes e Denza, 2017, p. 120.

633 Leira e Neumann, 2013, p. 161.

634 Kleiner, 2010, p. 18 e 229.

635 Leira e Neumann, 2013, p. 161.

636 Foakes e Denza, 2017, p. 131.

637 Lee e Quigley, 2008, p. 6.

## 9.1. Proteção aos nacionais

A proteção aos nacionais é considerada a mais importante das funções consulares. A demanda de serviços de proteção tem aumentado em razão de vários fatores, entre os quais as empresas de países instaladas em outros, a migração de trabalhadores, o crescimento do número de estudantes e turistas no exterior, assim como de refugiados. Aliás, como apontou Okano-Heijmans, alguns casos consulares têm tido extensa divulgação mediática o que tem exigido de governos a concessão de prioridades à atuação consular<sup>638</sup>.

### 9.1.1. Assistência a nacionais

De acordo com o artigo 5º da CVRC, constituem funções consulares, entre outras, a de auxiliar e prestar assistência aos nacionais, bem como proteger seus interesses. Mas, como lembra Kleiner, o cônsul só pode atuar nesse sentido se tiver conhecimento de que estes se encontram em dificuldade. Daí a necessidade de que possam ter comunicação livre e contatos desimpedidos com os compatriotas como um pré-requisito para exercerem tal função, direito assegurado pelo artigo 36, § 1º, inciso “a” da CVRC<sup>639</sup>.

Há diferenças entre a assistência prestada por cada país. Assim, por exemplo, os alemães dão conselhos jurídicos a seus cidadãos; já os britânicos estão proibidos de fazê-lo, mas indicam profissionais a serem contratados. Os consulados de alguns países fornecem uma lista de advogados locais para o interessado. Noutras ocasiões, exigem a garantia de tratamento não discriminatório para os acusados de crimes ou presos. Também prestam apoio através de intérprete por ocasião do interrogatório de acusados de crimes<sup>640</sup>.

Em anos recentes, alguns consulados brasileiros (em cuja jurisdição há número elevado de imigrantes brasileiros em situação migratória irregular) têm sido autorizados a contratar advogados, em geral especializados em legislação local migratória e trabalhista, para prestarem assistência jurídica gratuita para nacionais brasileiros.

638 Okano-Heijmans e Maaik, 2013, p. 482.

639 Kleiner, 2010, p. 233.

640 Kleiner, 2010, p. 238.

A maioria dos países não empresta dinheiro, nem paga contas de cidadãos nacionais, com raras exceções autorizadas em casos muito graves<sup>641</sup>. Um tipo de assistência que se faz necessária com frequência tem ocorrido quando de caso de sequestro (abdução) de menores por pais separados e de nacionalidades diferentes<sup>642</sup>. Outras formas de atendimento a nacionais tem sido o encaminhamento a médicos de feridos ou doentes.

Uma assistência consular especial ocorre quando algum momento de crise (tais como um desastre natural, um ataque terrorista ou o início de um conflito bélico) exige providências emergenciais a serem tomadas, inclusive a evacuação de nacionais<sup>643</sup>. Outra forma de prestação de serviço consular tem sido a de criação de serviços itinerantes, isto é, o envio de funcionários a localidades distantes do consulado, sendo seu envio anunciado por meios diversos, inclusive, por vezes, com apoio de comunidades de nacionais<sup>644</sup>.

### 9.1.2. Acesso a nacionais presos

Para desempenhar suas funções assistenciais, os cônsules necessitam ter acesso a seus nacionais. Se um nacional de um país acreditante é preso, como observam Foakes e Denza, o cônsul deve ser notificado da prisão, terá direito de visitar o preso, aconselhá-lo sobre a melhor maneira de proceder, notificar seus parentes se solicitado e colocá-lo em contato com um advogado local e um intérprete, acompanhar o processo criminal, e talvez repatriá-lo se libertado<sup>645</sup>.

A CVRC assegura direito a comunicação (artigo 36.1), mas o acesso, lembram Foakes e Denza, é visto como tendo como base o direito internacional consuetudinário<sup>646</sup>. No caso de nacionais detidos, a CVRC (artigo 36.1.b) determina que o Estado acreditado notifique, sem atraso, a prisão ou detenção, se o nacional o solicitar<sup>647</sup>. Uma decisão da CIJ julgou

641 Kleiner, 2010, p. 234.

642 Kleiner, 2010, p. 237.

643 Okano-Heijmans, 2013, p. 479.

644 Rana, 2021, p. 222.

645 Foakes e Denza, 2017, p. 128.

646 Foakes e Denza, 2017, p. 146.

647 Foakes e Denza, 2017, p. 148.

que “sem atraso” não significa necessariamente “imediatamente e antes de interrogatório”<sup>648</sup>. Quanto ao acesso a presos, a CVRC não é precisa quanto à frequência de visitas consulares que deverão ser concedidas<sup>649</sup>.

Nota Kleiner que, se o governo do país acreditado não quiser que o cônsul se envolva em um caso, as autoridades locais poderão tentar fingir que a pessoa presa não solicitou que o consulado fosse informado. Nesse caso, ressalta aquele autor, o cônsul não tem oportunidade de provar o contrário. Alguns acordos bilaterais exigem a notificação, o que constitui, na sua opinião, solução mais adequada do que a notificação exigida pela CVRC<sup>650</sup>.

## 9.2. Funções administrativas

De acordo com o artigo 5º, inciso “a” da CVRC, uma das funções dos cônsules é emitir passaportes e documentos de viagem para aposição de vistos apropriados ou documentos para pessoas que desejem viajar para o Estado acreditante. Na opinião de Kleiner, os consulados têm carga maior de trabalho na emissão de vistos<sup>651</sup>. Já para países como o Brasil, a maior carga de trabalho é a emissão de passaportes para brasileiros residentes no exterior.

### 9.2.1. Passaportes

O passaporte é a prova da nacionalidade e, para muitos, o único documento de identidade no exterior. Alguns países emitem passaportes no exterior, outros só o fazem no seu território nacional. Okano-Heijmans observou que alguns desenvolvimentos recentes têm afetado a emissão de passaportes, tais como cidadania dupla, passaportes múltiplos e as responsabilidades esperadas dos Estados<sup>652</sup>.

---

648 Foakes e Denza, 2017, p. 150.

649 Foake e Denza, 2017, p. 151.

650 Kleiner, 2010, p. 239.

651 Kleiner, 2010, p. 242.

652 Okano-Heijmans, 2013, p. 486.

### 9.2.2. Vistos

O visto, quando exigido, constitui apenas um pré-requisito e não um direito de ingresso num país, pois seu portador poderá ser soberanamente impedido de entrar no território de um país que o emitiu. Vistos são concedidos para diversas categorias de viagem temporárias de curta duração (tais como de negócios, turismo, visita a parentes, evento esportivo) e, de duração média (tais como estudos, trabalho) ou permanentes (para imigrantes). Cada país tem sua legislação própria a esse respeito, mas há acordos bilaterais de reciprocidade de isenção de vistos.

A migração internacional tem aumentado com rapidez inusitada por várias causas, entre as quais, como apontou Kleiner, guerras civis, perseguição política, discriminação de minorias, destruição ambiental e, em particular, pobreza causam a busca por milhares de pessoas de futuro melhor em países industrializados<sup>653</sup>. Os cônsules desses países buscam detectar vistos falsos e mentiras nas declarações a autoridades migratórias. Pedem bilhetes de retorno ao país de origem, extratos bancários, e outras provas de fundos suficientes para a estada no exterior, bem como buscam obter outras formas de verificação da intenção de permanecer no Estado acreditante. Para evitar pressões de pessoas influentes no país acreditados, cônsules de alguns países desenvolvidos não têm autoridade para decidir sobre vistos, mas apenas de processá-los para aguardar autorização das respectivas capitais<sup>654</sup>.

Como notou Rana, os países têm transferido o exame inicial e o processamento de pedidos de vistos para empresas contratadas (*outsourcing*). Esse trabalho inclui entrevistas com os interessados. Mas a decisão de concessão do visto é reservada para os funcionários do governo, inclusive o exame da lista de “suspeitos”. O objetivo dessa contratação externa tem sido o de reduzir longas filas de espera em repartições consulares<sup>655</sup>.

653 Kleiner, 2010, p. 243.

654 Kleiner, 2010, p. 244.

655 Rana, 2011, p. 222.

### 9.3. Funções notariais

Os consulados e os setores consulares de missões diplomáticas prestam serviços públicos aos seus nacionais, incluindo o exercício da função de notário público, o registo eleitoral e a emissão de documentos para o recrutamento militar. A essas funções (previstas em diversos incisos do artigo 5º, da CVRC) adicionam-se, em alguns países, as de celebrar casamentos, tratar de questões de guarda de menores e a de solucionar controvérsias relativas a navios<sup>656</sup>. Para exercer algumas dessas funções, os cônsules precisam de, nas palavras de Kleiner, uma dupla autorização, pois a lei do país acreditado é que determina se poderá exercê-las<sup>657</sup>. Assim, por exemplo, alguns países não aceitam que consulados realizem casamentos.

As funções de notário público ou cartoriais estão previstas no artigo 5º, inciso “f” da CVRC. Os consulados autenticam (legalizam) documentos do país anfitrião, tais como, certidões de casamento e de nascimento<sup>658</sup>.

No caso do Brasil, as legalizações foram dispensadas nos casos previstos no Decreto Nº 8.660, de 2016 que promulgou a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, firmada em Haia em 1961.

### 9.4. Outras funções

Tal como embaixadas, consulados maiores mantêm seções para assuntos comerciais, culturais, de imprensa e informação<sup>659</sup>. Nos países em que há fortes tensões regionais, como notou Kleiner, é importante que os desenvolvimentos políticos sejam observados e adicionados aos relatórios da embaixada. O consulado poderá, em coordenação com esta, relatar diretamente à capital os desenvolvimentos políticos locais de maior relevância. Em alguns casos, cônsules emitem declarações políticas, uma vez que as “relações consulares constituem uma dimensão da diplomacia”. Kleiner lembra também a necessidade de se evitar conflitos e tensões entre a embaixada e consulados num país de acreditação uma vez que

---

656 Foakes e Denza, 2017, p. 145.

657 Kleiner, 2010, p. 232-233.

658 Kleiner, 2010, p. 246.

659 Kleiner, 2010, p. 229.

estes reduzem os esforços para apresentar uma frente unida no país anfitrião<sup>660</sup>. Em resumo apresentado por Okano-Heijmans, a atuação dos consulados inclui a promoção comercial, a representação do país, o exercício de funções semijudiciais e de diplomacia pública<sup>661</sup>.

## 9.5. Conclusões

As funções consulares têm angariado maior atenção ultimamente. Para tanto, alguns fatores têm contribuído, entre os quais, a maior mobilidade internacional de cidadãos de um país em direção a outros seja para turismo, migração ou trabalho temporário; a atenção obtida na mídia e a cobrança popular de apoio a nacionais que se encontrem em dificuldades no exterior; a relevância econômica de algumas cidades, por vezes, maiores do que as capitais dos países (como nos casos de Nova York, Sydney Toronto, São Paulo e Joanesburgo).

Para diplomatas de carreira o exercício de funções consulares (seja numa embaixada na capital de um país ou num consulado em outra cidade) propicia-lhe a oportunidade de estarem mais próximos da comunidade de seus nacionais e da realidade local do país acreditado. Embora o trabalho possa ser menos glamoroso do que o trato com altos níveis governamentais, aportará a satisfação de assistir compatriotas necessitados.

---

660 Kleiner, 2010, p. 230.

661 Okano-Heijmans, 2013, p. 474.



TERCEIRA PARTE  
ÁREAS DA DIPLOMACIA



## Capítulo 10

### Diplomacia política: paz e segurança

Toda forma de diplomacia, seja esta bilateral ou multilateral, apresenta algum aspecto político. Os postos bilaterais, na descrição de Kleiner, obtêm informação política relevante no país anfitrião, analisam-na sob a perspectiva das políticas de seu país, relatam à sua capital e adicionam propostas de política externa. Assim, por exemplo, quando da proximidade de uma eleição, tentam prever resultados e avaliar os efeitos para as relações bilaterais. Se houver instabilidade, tentarão avaliar se o país continuará a ser parceiro confiável. No caso de um golpe de Estado, procurarão sugerir meios para tratar com o novo regime<sup>662</sup>.

Cabe à diplomacia multilateral, observa também Kleiner, a manutenção da paz, limitação de armas, desarmamento, banimento de minas antipessoais e munições de fragmentação, armas nucleares e solução de conflitos<sup>663</sup>. Pelo artigo 24 da Carta da ONU, o CSNU tem a principal responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança mundiais. Entretanto, como notou Holsti, a ONU operou na forma prevista pelos autores da Carta somente no caso do ataque da Coreia do Sul em 1950 e na invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990<sup>664</sup>.

No mesmo sentido ressaltou Haas, o CSNU pode autorizar o uso de força militar para restaurar estabilidade; mas, sua contribuição para a ordem internacional tem sido, na sua opinião, bem limitada. Quando os cinco membros permanentes estão de acordo (como foi no caso acima já referido da invasão do Kuwait), o CSNU pode granjear considerável legitimidade para ação com apoio internacional generalizado<sup>665</sup>.

---

662 Kleiner, 2010, p. 211.

663 Kleiner, 2010, p. 267.

664 Holsti, 2013, p. 583.

665 Haas, 2021, p. 274.

Em que pese a grave dificuldade causada pelo veto de membros permanentes, o CSNU mantém suas iniciativas diplomáticas de buscar os fatos, exercer bons ofícios, manter a paz e desempenhar seu papel na redução de conflitos, bem como de atuar como freio nestes e na expansão da instabilidade. Esta última função tem sido desafiada, desde a década de 1990, como observou Barston, também por conflitos internos multidimensionais e pelo terrorismo internacional<sup>666</sup>.

### 10.1. Prevenção de conflitos

Como visto no segundo capítulo, a diplomacia preventiva da ONU data de iniciativa do SGNU Dag Hammarskjöld que defendeu esforços para se evitar que controvérsias escalonassem para conflitos. De fato, notou Parry, “as questões relacionadas com conflitos ocupam um espectro que vai desde a sua ausência, a paz; através de conflitos emergentes; conflito ou guerra real; fim das hostilidades; até o desafio de construir sociedades e Estados estáveis e pacíficos”<sup>667</sup>. Parry atribui a diminuição dos conflitos, desde 1945, à criação de um sistema internacional “colocado em vigor principalmente pela ONU” e, possivelmente pelo aumento do número de “governos eleitos democraticamente que participam do sistema internacional comercial e financeiro”. Parry indica várias possíveis causas para conflitos, tais como queixas, rancores, Estados fracos, má administração, pressões ideológicas ou motivadas por crenças, exploração de recursos, etnicidades, pobreza, capacidade de financiar e apoiar rebelião, dentre outros<sup>668</sup>.

A diplomacia e seus vários atores (governos, organizações governamentais e não governamentais) têm, nas palavras de Parry, acesso a informações que indicam o início de conflitos e precisam agir, se possível coletivamente, para preveni-los. Podem, para tanto, utilizar técnicas para promover solução de controvérsias, fornecer ajuda financeira, cooperação para o desenvolvimento e apoio para iniciativas de paz. Podem exercer pressões por meio da imposição de sanções, tais como o confisco de bens no exterior, a denegação de acesso a viagens ou ao mercado financeiro

---

666 Barston, 2019, p. 304-305.

667 Parry, 2017, p. 509.

668 Parry, 2017, p. 510.

do país sancionador; embargo de armas; e o deslocamento preventivo de tropas internacionais<sup>669</sup>.

## 10.2. Desarmamento e Não Proliferação Nuclear

Outras formas de prevenir conflito, sobretudo em larga escala, são o desarmamento e a não proliferação de armamento. O termo “desarmamento” tem, para Johnson, um significado amplo e é empregado tanto para descrever o processo de redução e eliminação de sistemas de armamentos quanto para cumprir o objetivo de acompanhar o “estado final” de armas que já tenham sido abolidas. Já a expressão “não proliferação” tem sido aplicada especificamente à não disseminação ou propagação de armas de destruição em massa<sup>670</sup>, tais como as nucleares, químicas, radiológicas e biológicas.

As tentativas diplomáticas para desarmamento e controle de armas, como observou Johnson, já estavam presentes nas Conferências da Haia de 1899 e 1907 que trataram de restrições ou proibição do uso de certas armas, em especial, balas expansivas e produtos químicos asfixiantes, tais como o gás mostarda e fosgênio, que viriam a ser empregados na I Guerra Mundial<sup>671</sup>. Somente depois do conflito é que foi possível aprovar a Convenção de Genebra sobre o Comércio de Armas (1925)<sup>672</sup>.

Desde a II Guerra Mundial, o controle de armamentos tornou-se um importante campo da diplomacia com foco nas armas de destruição em massa, sejam estas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares<sup>673</sup>. Em razão do imenso poder destrutivo das armas nucleares, como ressaltou Holsti, a prevenção de sua proliferação tornou-se o principal objetivo da política de segurança entre governos, em particular os das grandes potências. A Crise dos Mísseis (1962) levaria à negociação e aprovação do Tratado de Banimento de Testes Parciais (1963), negociado entre Estados Unidos, União Soviética e Grã-Bretanha. A partir de então, os

669 Parry, 2017, p. 510.

670 Johnson, 2013, p. 593.

671 Johnson, 2013, p. 597.

672 Johnson, 2013, p. 598.

673 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 59.

membros não nucleares do Comitê das 18 Nações pelo Desarmamento desempenharam papel significativo para levar adiante o compromisso de desarmamento e o direito de as partes do tratado desenvolverem tecnologias nucleares para fins não militares<sup>674</sup>.

Pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear – TNP (1968), os países-membros comprometeram-se a não desenvolver armas nucleares e os que as possuíam, comprometeram-se a aboli-las. O documento estabeleceu diversos protocolos de inspeções para assegurar que as instalações nucleares destinadas a fins pacíficos não produzissem combustível com grau suficiente para produzirem armas<sup>675</sup>. O Tratado seria, e continuaria a ser, nas palavras de Dhanapala, o eixo multilateral do desarmamento e da não proliferação nuclear<sup>676</sup>. Vários países com programas nucleares ou aspirações a tê-los (como, por exemplo, Argentina, Brasil, França, Índia e vários países africanos), abstiveram-se na resolução da ONU que adotou o TNP<sup>677</sup>.

Em discurso na Comissão do Desarmamento (1968), o embaixador João Augusto de Araújo Castro criticou duramente o TNP por “perpetuar situação em que as potências nucleares poderiam manter seus arsenais e os demais deveriam assumir compromissos e controles externos”<sup>678</sup>.

O TNP, na visão de Johnson, incorporou ao direito internacional o “objetivo quase-universal” que compreende, além do desarmamento, a prevenção de que se espalhem as armas nucleares e as tecnologias relativas a estas que também tenham aplicações civis<sup>679</sup>. Nesse sentido, ainda segundo observação de Johnson, o TNP se tornou a pedra angular de um regime de obrigações interconectadas, normas e regras, arranjos formais e informais, que incluem desde a Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA até o Grupo *ad hoc* de Fornecedores Nucleares, além de cimeiras e resoluções

---

674 Johnson, 2013, p. 599.

675 Holsti, 2013, p. 589.

676 Dhanapala, 2013, p. 810.

677 Johnson, 2013, p. 599.

678 Mello Barreto, 2006, p. 130.

679 Johnson, 2013, p. 593.

do CSNU<sup>680</sup>. Dos países definidos como tendo armas nucleares (Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China) não foi exigida a adesão ao rigoroso regime de salvaguardas<sup>681</sup>. Nas palavras de Haas, o TNP reconheceu os “Estados com Armas Nucleares” como “legítimos”<sup>682</sup>, expressão que talvez possa ser entendida como “em conformidade com o direito internacional”, algo certamente controverso. Johnson, por outro lado, ressaltou o dever de cumprimento do artigo VI do TNP que dispôs:

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

Após a conclusão da negociação do TNP, outro acordo diplomático de relevo, aprovado ainda durante a Guerra Fria, foi a Convenção sobre Armas Biológicas e Toxinas (1972)<sup>683</sup>. Na opinião de Johnson, “o movimento pela paz na década de 1980 reformulou a diplomacia do desarmamento pelas suas ações, análises e apelos, influenciando assim e possibilitando mudanças sistêmicas que deram fim à Guerra Fria”<sup>684</sup>. Aquela autora aduziu que as relações estratégicas se transformaram dramaticamente no início da década de 1990, “precipitando-se mudanças críticas na forma em que armas, desarmamento e diplomacia passaram a ser percebidas e praticadas”<sup>685</sup>.

Notou ainda Johnson que, no pós-Guerra Fria, foi possível cumprir dois objetivos importantes que estavam paralisados na Conferência do Desarmamento (CD): as aprovações da Convenção sobre Armas Químicas (1992) e do Tratado Abrangente de Banimento de Testes Nucleares (1994)<sup>686</sup>.

---

680 Johnson, 2013, p. 593-594.

681 Johnson, 2013, p. 594.

682 Haas, 2021, p. 175.

683 Johnson, 2013, p. 595.

684 Johnson, 2013, p. 600.

685 Johnson, 2013, p. 593.

686 Johnson, 2013, p. 600.

Na Conferência de Revisão e Extensão (1995), o TNP foi prorrogado indefinidamente. Naquele ano, estimava-se haver 27.131 armas nucleares na posse de Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China<sup>687</sup>. Também seria relevante a assinatura do Memorando de Budapeste (1994) pelo qual Rússia, Ucrânia, Reino Unido e Estados Unidos assumiram o compromisso de respeitar as fronteiras da Ucrânia se esta devolvesse as centenas de armas nucleares que havia herdado da União Soviética<sup>688</sup>.

Em 1995, o Brasil anunciou que aderiria ao TNP. Na ocasião, o ministro do Exterior, Luís Felipe Lampreia apresentou diversos argumentos para a tomada daquela decisão entre os quais, “influir no sentido de avanços rumo ao desarmamento nuclear e à destruição das armas atômicas”. Seria uma reversão da política (contrária à adesão) que perdurava havia três décadas. Essa mudança resultou de vários fatores, alguns internos como a redemocratização, e outros externos, entre os quais o reconhecimento pela Conferência do TNP do direito do desenvolvimento de energia nuclear para fins pacíficos<sup>689</sup>.

Em 1996, a CIJ declarou, num parecer jurídico, que os países com armas nucleares tinham a obrigação jurídica de negociar desarmamento nuclear de boa-fé<sup>690</sup>, mas o documento, segundo Dhanapala, teve pouco impacto junto àqueles países<sup>691</sup>. Na sua opinião, o ingresso no TNP de países recalcitrantes, tais como Argentina, Brasil e África do Sul, assim como de três países anteriormente satélites da União Soviética (a saber, Belarus, Ucrânia e Cazaquistão) que tinham armas nucleares em seus solos, representou um sucesso diplomático para os depositários do Tratado<sup>692</sup>. Teria também relevância a aprovação do Tratado de Banimento de Minas (1997). Naquele ano, a AIEA aprovou modelo de Protocolo Adicional para acordos abrangentes de salvaguardas.

---

687 Dhanapala, 2013, p. 811, com base em dados do *The Natural Resources Defence Council*.

688 Haas, 2021, p. 180.

689 Mello Barreto, 2012, Tomo I, p. 497.

690 Mello Barreto, 2012, p. 499.

691 Dhanapala, 2013, p. 812.

692 Dhanapala, 2013, p. 814.

Em junho de 1997, o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou mensagem ao Congresso Nacional pelo qual submeteu o texto do TNP ao Congresso Nacional. Solicitou formalmente a autorização para que o Brasil nele ingressasse, pois assim estaria “dando mais um exemplo de seu “compromisso com o desarmamento e a não proliferação e mais um passo para fortalecer as credenciais do Brasil na política internacional contemporânea”<sup>693</sup>.

Em artigo que publicou após assinar o TNP em Nova York, o ministro do exterior, Luís Felipe Lampreia, afirmou que a resposta à pergunta de por que o país assinara o Tratado encontrava-se “no processo de mudanças que passaram as relações internacionais, sobretudo com o fim da Guerra Fria, e nas transformações sofridas pelo próprio TNP, que, de instrumento de congelamento do poder”, se vinha “tornando mecanismo de progresso no cenário estratégico internacional”<sup>694</sup>.

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, observou Johnson, o CSNU foi utilizado para estender o alcance de tratados de desarmamento para prevenir que atores não governamentais pudessem adquirir meios para fabricar ou usar armas de destruição em massa. Também a AGNU atuou na área de desarmamento ao facilitar as negociações para um Programa de Ação sobre Armas Pequenas e Leves. Tal como havia ocorrido no caso do Tratado de Banimento de Minas, um grupo de países juntamente com atores da sociedade civil tiveram atuação fora dos círculos diplomáticos oficiais para obter a aprovação da Convenção de Oslo que proibiu as munições de fragmentação (2008)<sup>695</sup>.

Em 2010, o Brasil e a Turquia emitiram uma Declaração Conjunta na qual revelaram um acordo para envio de urânio do Irã ao exterior para enriquecimento. O documento, encaminhado aos membros do CSNU e ao diretor-geral da AIEA, não seria, porém, tomado em conta quando o CSNU aprovou resolução que impôs sanções ao Irã. O Brasil votou contra o projeto de resolução<sup>696</sup>.

693 Mello Barreto, 2012, p. 501.

694 Mello Barreto, 2012, p. 502.

695 Johnson, 2013, p. 595.

696 Mello Barreto, 2012, p. 395-398.

Em 2015, foi assinado um acordo, formalmente conhecido como Plano de Ação Conjunta Abrangente, pelo qual, sob pressão de Estados Unidos, China, França, Reino Unido, Rússia e Alemanha, o Irã aceitou limitações temporárias de sua capacidade de produzir e armazenar o combustível necessário para uma bomba nuclear<sup>697</sup>.

O TNP conta atualmente com 185 países-membros, tanto aqueles que renunciaram à trilha nuclear quanto os cinco países com armas nucleares que o Tratado assim os reconhece (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido). Dos quatro países não reconhecidos no Tratado e possuidores de armas nucleares, três (Índia, Paquistão e Israel) não o assinaram e um deles (Coreia do Norte) se retirou<sup>698</sup>. Kissinger notou, em 2014, que dois outros países, o Japão e o Irã, estariam no limiar (*threshold level*) da capacidade para obter armas nucleares<sup>699</sup>.

Em 2018, durante o governo de Donald Trump, os Estados Unidos se retiraram do acordo com o Irã de limitação de produção e armazenamento de urânio enriquecido, sob a alegação de que o documento não limitava o programa de mísseis iraniano, nem sua influência regional. No início do governo Biden houve tentativas de negociação para o retorno do país ao acordo, mas as relações bilaterais se deterioraram e novas sanções foram impostas, em 2023, pelos Estados Unidos ao Irã.

### 10.3. Negociação direta para solução de conflitos

Trazer as partes à mesa para negociar solução diplomática, nota Parry, depende de o momento (*timing*) estar maduro, principalmente se o conflito já tiver iniciado. A negociação do seu fim, na opinião daquele autor, exige tratamento abrangente, a começar pela cessação de hostilidades e alguma forma de acordo entre as partes beligerantes, envolvendo desmobilização, desarmamento e reintegração de forças de combate, assim como, frequentemente, um sistema de verificação.

---

697 Haas, 2021, p. 177.

698 Verbeke, 2023, p. 180.

699 Kissinger, 2014, p. 338.

O desafio, ressalta Parry, passa a ser o de impedir a ressurgência da luta armada e garantir a segurança<sup>700</sup>.

A forma mais comum de resolução de um litígio, observou Parry, é a negociação direta por meio de conversações entre as partes em conflito. Geralmente têm início entre chancelarias e representantes diplomáticos que compõem a delegação de um país, por vezes composta de funcionários de diversos ministérios. Numa segunda instância, poderá a negociação ser elevada ao nível de chefe de governo. O essencial, notou Parry, é haver a vontade política para chegar a um acordo. Normalmente, são negociações conduzidas em segredo<sup>701</sup>.

Governos de terceiros países ou organizações internacionais podem encorajar os litigantes a negociarem. Para isso, poderão realizar viagens frequentes entre as partes (*shuttle diplomacy*) para estabelecer a confiança entre os protagonistas, buscar entendimentos prévios e ouvir os interesses e preocupações com intuito de diminuir as diferenças. Tratam também de elucidar os fatos concernentes ao litígio (*fact finding*)<sup>702</sup>.

#### 10.4. Mediações ou bons ofícios

A mediação, observou Aggestam, é praticada desde a existência de conflitos e guerras. Ocorre em 60% dos conflitos internacionais e internos. Distingue-se de outros processos de paz pela presença de uma terceira parte. Sua prática, ainda segundo aquele autor, “melhora os canais de comunicação; desenha processos de negociação; configura e reconfigura agendas; sugere fórmulas viáveis para acordos; e influencia as preferências das partes em direção à conciliação por persuasão ou uso de ameaças e prêmios”<sup>703</sup>.

##### 10.4.1. Definição

A mediação é, como notou Berridge, multilateral por definição. Constitui uma forma de negociação projetada a fim de promover uma

700 Parry, 2017, p. 511.

701 Parry, 2017, p. 514-515.

702 Parry, 2017, p. 516.

703 Aggestam, 2016, p. 220-221.

solução para uma controvérsia. Costuma ser utilizada quando, ao encontrar dificuldade para alcançar um acordo, as partes de um litígio concordam em aceitar a mediação de uma terceira parte disposta a facilitar a negociação. Um estudo apurou que, entre 1945 e 1974, de um total de 310 conflitos, 255 submeteram-se a alguma forma de mediação<sup>704</sup>.

Ahtisaari, famoso mediador, e Rintakovsky definiram mediação como

[...] um processo de resolução de conflitos, relacionado às negociações das próprias partes, mas delas distinto, em que aqueles em conflito procuram assistência ou aceitam um oferecimento de ajuda de uma terceira parte (seja uma pessoa física, organização, grupo ou Estado) para mudar suas percepções ou comportamento, e fazê-lo sem recorrer à força física ou invocar a autoridade da lei.<sup>705</sup>

Se as relações entre os litigantes não conduzem a uma negociação, lembra Parry, a intervenção de uma terceira parte pode ajudar. Seus “bons ofícios” proporcionam um canal adicional de comunicação entre as partes. A mediação poderá, assim, envolver a intervenção de um ou mais países, uma parte desinteressada ou um órgão da ONU junto aos litigantes com o intuito de apresentar propostas voltadas a uma solução de conciliação<sup>706</sup>.

Os temas numa negociação de paz podem incluir desarmamento, desmobilização e reintegração, além de questões relativas aos civis e ao compartilhamento de poder<sup>707</sup>. Ressaltam Ahtisaari e Rintakovski que um acordo de paz é o princípio e não o ato final. Para eles, a implementação de um tratado e as mudanças democráticas resultantes na sociedade constitui o verdadeiro teste do acordo e levarão diversos anos<sup>708</sup>.

---

704 Berridge, 2002, p. 187.

705 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 338.

706 Parry, 2017, p. 517.

707 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 347.

708 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 349.

### 10.4.2. Classificação

Há vários tipos de mediação. Na classificação de Bjola e Kornprost, baseiam-se na facilitação de comunicação, em procedimento e em estratégias<sup>709</sup>. Na classificação de Ahtisaari e Rintakovski, as mediações podem ser realizadas para *facilitar* (sem recomendações às partes), para *avaliar* (com recomendações) ou para *transformar* (habilitar as partes a compreenderem as opções disponíveis para que possam escolher as que quiserem)<sup>710</sup>.

Na visão de Aggestam, as mediações podem ser *formais e oficiais* (“mediação pura”) ou *informais e não oficiais* (“mediação principal”). O exemplo da primeira seria aquela exercida pelo presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, entre Israel e Egito (1979); a segunda, seria a facilitação de conversações secretas entre Israel e a OLP (1992-1993) promovidas por uma entidade não governamental norueguesa<sup>711</sup>. Conforme sejam os desafios para os mediadores, as mediações seriam, segundo Aggestam, voltadas a atingir três tipos de objetivos principais: desfazer as resistências à negociação; encontrar o momento certo para realizá-las; e, por fim, tanto suscitar quanto manter a boa-fé das partes<sup>712</sup>.

### 10.4.3. Neutralidade

Tradicionalmente, exige-se que os mediadores sejam neutros e imparciais. Nessa linha de pensamento, segundo Berridge, o mediador deveria ser uma terceira parte não diretamente envolvida no conflito. Sua imparcialidade deve ser substancial, ao menos quando do início da negociação e no tocante ao tema em disputa. Seu papel não é simplesmente o de facilitar as negociações ou de prover bons ofícios, mas o de buscar ativamente uma solução para o conflito<sup>713</sup>.

Para Ahtisaari e Rintakovski, a exigência de neutralidade absoluta é impraticável. Estes autores preferem a expressão mediador sincero

709 Bjola e Kornprost, 2018, p. 103.

710 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 341.

711 Aggestam, 2016, p. 223.

712 Aggestam, 2016, p. 224-226.

713 Berridge, 2002, p. 188.

(*honest broker*)<sup>714</sup>. Lembram eles que os mediadores podem desempenhar diversos papéis: anfitriões, observadores, facilitadores, formuladores, educadores, manipuladores ou advogados<sup>715</sup>. Entendem também que o mediador deva ter verdadeiro poder para atuar em nome das partes e para implementar um acordo. Ressaltam ainda ser importante que as partes demonstrem intenção verdadeira de explorar uma solução política, algo a ser assegurado na fase de pré-negociação<sup>716</sup>.

#### 10.4.4. Mediadores

Os mediadores podem ser governos de terceiros países, organizações internacionais, ONGs ou mesmo pessoas físicas que oferecem seus préstimos e esforços para alcançar a paz.

##### a) Governos

Governos de países continuam a ser atores importantes na mediação pois, muitas vezes, atuam em conflitos que ameaçam seus interesses. Para Ahtisaari e Rintakovski, há algumas razões pelas quais um país se dispõe a prestar esse serviço. Uma delas seria seu *status* na comunidade internacional. Outra seria a preocupação com a instabilidade criada pelo conflito. Não apenas grandes potências veem a mediação como uma forma de estender sua rede de influência, mas também potências médias se envolvem em esforços de mediação<sup>717</sup>.

Alguns exemplos de mediação brasileira foram a do conflito na fronteira entre o Peru e o Equador em 1995<sup>718</sup> e a mediação turco-brasileira entre Irã e outros países, realizada em 2010, a respeito do envio de urânio daquele país para enriquecimento no exterior<sup>719</sup>.

---

714 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 342.

715 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 341.

716 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 345.

717 Berridge, 2002, p. 190-191.

718 Mello Barreto, 2012, Tomo I, p. 383-392.

719 Block, 2020, p. 11; e Mello Barreto, 2012, Tomo II, p. 395-398.

## b) Organizações internacionais

Às vezes, a mediação se dá por meio de uma organização internacional que tem nos seus estatutos essa função, com destaque para a ONU que tem sido o principal ator no palco da promoção da paz. Sua Carta contém vários artigos sobre seu papel de mediação (artigos 33, 36, 37, 38 e 99) o que lhe dá, na opinião de Ahtisaari e Rintakovski, legitimidade sem paralelos. Conta com secretariado, agências, recursos e programas envolvidos em todos os temas concebíveis. É o único órgão que pode mediar desde o início e administrar forças de manutenção de paz, levantar recursos e prestar assistência, bem como conduzir a reconstrução e o desenvolvimento a longo prazo<sup>720</sup>.

Além da ONU, há outros atores – organizações regionais e internacionais, que têm se tornado gradualmente ativas no processo de promover a paz e a mediação. Entre as regionais têm se destacado a União Europeia – UE, a União Africana – UA, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa – OSCE e a Asean – Associação das Nações do Sudeste Asiático<sup>721</sup>.

Quando era secretário-geral da OEA, o embaixador brasileiro Baena Soares atuou na intermediação dos conflitos na América Central e Caribe, especialmente no Haiti<sup>722</sup>.

## c) ONGs

Organizações não governamentais têm igualmente atuado como mediadores e sua atuação é conhecida como Trilha II (*Track II*) para diferenciá-la daquela de cunho oficial, a Trilha I<sup>723</sup>. Entre as mediações de Trilha II estariam algumas promovidas pelo Carter Center e por organizações religiosas (entre as quais os Quakers e a Ordem de Santo Egídio) que exercem influência capaz de facilitar o entendimento<sup>724</sup>.

720 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 338-339.

721 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 339.

722 Mello Barreto, 2012, p. 140,144, 201-202, 247-249.

723 Ahtisaari e Rintakovski, 2013, p. 339.

724 Berridge, 2002, p. 194.

#### 10.4.5. Avaliações

O sucesso ou o fracasso nas mediações são atribuídos por Bjola e Kornprost a várias causas, entre as quais a imparcialidade do mediador ou falta desta, a natureza do conflito e a relação entre o mediador e as partes em conflito<sup>725</sup>.

O mediador, segundo Berridge, poderá concluir não haver base para negociação entre as partes e limitar-se a apenas oferecer um local para estas se encontrarem. Uma vez tendo conseguido trazê-las à mesa de negociação, seu desempenho dependerá de suas próprias motivações, influência, habilidade diplomática e sua estatura [moral ou política] em relação às partes. Contribuirá para o êxito da mediação o apoio que o mediador obtiver também de outros países. Aconselhou ainda aquele autor que o mediador ou mediadora deverá se esforçar para que as partes não desistam das negociações presenciais e deve conduzi-las para que cheguem a bom termo. Nesse sentido, poderá propor soluções que “salvem a aparência” junto ao público nacional<sup>726</sup>. Deve ainda se assegurar que o acordo final não pareça favorecer o mediador ou mediadora ou algum dos litigantes<sup>727</sup>.

### 10.5. Arbitragem

Arbitragem é, na definição de Parry, “a determinação de um resultado por uma decisão vinculante de um ou mais árbitros ou de um tribunal escolhido pelas partes ou [ainda] por um método acordado pelas partes”<sup>728</sup>.

À CIJ cabe decidir, de acordo com o direito internacional, sobre disputas que lhe forem submetidas, mas sua atuação se limita aos casos em que o Estado interessado tiver concordado em aceitar sua jurisdição<sup>729</sup>. Uma vez que a questão tenha sido decidida pela CIJ, se a parte litigante não cumprir a decisão, a outra poderá recorrer ao CSNU que, por sua vez,

---

725 Bjola e Kornprost, 2018, p. 104-105.

726 Berridge, 2002, p. 189.

727 Berridge, 2002, p. 190.

728 Parry, 2017, p. 519.

729 Wilmschurt, 2017, p. 526.

poderá fazer recomendações ou tomar medidas a serem tomadas para dar efeito ao julgamento<sup>730</sup>.

Uma decisão arbitral, lembra Parry, não se diferencia de uma decisão judicial tomada pela CIJ por ser igualmente vinculante entre as partes. Estas, porém, devem arcar com os custos da arbitragem. Além dessa diferença, há também duas outras: as de que, nas decisões judiciais, os Estados transferem a jurisdição de litígios especificados para um tribunal internacional e de que as partes não podem escolher os juízes<sup>731</sup>.

## 10.6. Manutenção da paz

As forças de manutenção de paz da ONU, têm, tal como observado por Barston, operado tradicionalmente sob os princípios de imparcialidade: uso de armamento leve, a obediência a regras de engajamento defensivo e a submissão ao consentimento do Estado que as recebe<sup>732</sup>. No auge da era de guerras nacionais no início da década de 1990, como notou Holsti, a ONU mantinha sob sua direção mais de 78 mil militares em ação<sup>733</sup>. Com o colapso de instituições em países em conflitos internos, em especial do judiciário e da polícia, começou-se a desenvolver, segundo Chesterman, o conceito de ir além das tarefas militares e humanitárias para incluir a “promoção da reconciliação nacional e o reestabelecimento de governo efetivo”<sup>734</sup>.

A partir de 2000, segundo Barston, a ONU envolveu-se em três operações: estabilização, segurança provisória e acordo de paz/proteção de civis<sup>735</sup>. Numa iniciativa de grande relevância, em 2001, um relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados referiu-se a uma moldura conceitual de estancar atrocidades em massa através de uma responsabilização para prevenir, reagir e reconstruir<sup>736</sup>. Pediu que a “responsabilidade de reconstruir” fosse vista como parte de

730 Wilmshurt, 2017, p. 530.

731 Parry, 2017, p. 519-520.

732 Barston, 2019, p. 307.

733 Holsti, 2013, p. 587.

734 Chesterman, 2013, p. 611.

735 Barston, 2019, p. 305.

736 Weiss, 2013, p. 763.

qualquer intervenção<sup>737</sup>. A linguagem do documento com os resultados da cimeira, como observou Weiss, deixou clara a aceitação da responsabilidade estatal específica de proteger a população de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade<sup>738</sup>.

O resultado desse exercício na diplomacia foi, ainda segundo Spence *et al.*, que todo país soberano deve proteger e sustentar os direitos dos civis nos seus territórios. Para tanto, deve garantir os direitos individuais das pessoas nos seus territórios e protegê-las de abusos amplos de direitos humanos tais como genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Deve também assistir os Estados incluídos que estejam em dificuldade para garantir esse direito. Tem, por fim, em casos extremos, o direito para intervir militarmente quando ocorrem abusos grosseiros de direitos humanos<sup>739</sup>, tema tratado adiante no capítulo XI.

## 10.7. Conclusões

A diplomacia relacionada a questões de paz e segurança se faz presente sobretudo no âmbito do CSNU, mas também por meio de mediações de terceiros países, organismos regionais e ONGs. Envolvem também arbitragens e decisões de tribunais internacionais. Nas chancelarias, são acompanhadas e instruídas pelos setores políticos e, nos postos no exterior, tanto pelo âmbito multilateral quanto bilateral. Na sua essência, trata-se da mais elevada das tarefas da diplomacia, isto é, evitar a guerra e preservar a paz, de modo a assegurar os direitos básicos das populações, entre as quais, o direito à vida.

---

737 Chesterman, 2013, p. 616.

738 Weiss, 2013, p. 771.

739 Spence, Yorke e Masser, 2021, p. 31.

## Capítulo II

# Diplomacia de Direitos Humanos

Este capítulo examina, ainda que sucintamente a prática diplomática em matéria de direitos humanos. Para tanto, trata da evolução das negociações; da aplicação dos acordos internacionais delas resultantes; dos órgãos internacionais em que os diplomatas atuam; da influência de ONGs; da questão central do conflito entre soberanistas e intervencionistas; e, ao final, apresenta algumas conclusões gerais.

### 11.1. Histórico

O histórico do desenvolvimento e construção do arcabouço dos direitos humanos na história universal é extenso, tendo entre seus marcos principais a Magna Carta (1215), o *Bill of Rights* inglês (1689), a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão emitida durante a Revolução Francesa (1789) e o *Bill of Rights* estadunidense (1791). Mas, do ponto de vista da prática hodierna, a diplomacia de direitos humanos avançou a partir da promulgação da Carta da ONU (1945).

#### 11.1.1. Carta e Pactos da ONU

A proteção e a promoção dos direitos humanos estão consagradas no artigo 55 da Carta da ONU (1945) que determina o favorecimento do “respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. Todos os países-membros da ONU, de acordo com o artigo 56, estão comprometidos a defendê-los. Mas, a Carta não especificou os direitos humanos a serem protegidos. Por essa razão, a Comissão de Direitos Humanos e a AGNU atuaram para a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

A partir de então, inúmeros tratados foram assinados e ratificados por mais de 60 dos cerca de 190 países existentes<sup>740</sup>. Dois Pactos concluídos em 1966, fortaleceram e deram especificidade ao artigo 55 da ONU ao afirmarem tanto os direitos civis e políticos quanto os sociais, econômicos e culturais, sem privilegiar qualquer um desses dois grupos<sup>741</sup>. O primeiro contém direitos tais como à vida, liberdade, julgamento justo, liberdade de movimento, de pensamento, assembleia pacífica, família e privacidade. Proíbe escravidão, tortura, tratamento cruel e penas desumanas e degradantes, discriminação, prisão arbitrária e por dívidas. O segundo trata de direitos à educação, à alimentação, aos cuidados da saúde, à habitação, e ao trabalho em condições justas<sup>742</sup>.

De relevo, além dos Pactos de 1966, destacam-se oito instrumentos internacionais que, na opinião de Clooney, constituem os principais em matéria de direitos humanos<sup>743</sup>. O primeiro deles é a Convenção contra a Tortura (1984) e o segundo seu Protocolo Opcional (2002). Estes instrumentos proíbem os Estados de submeterem cidadãos à tortura e outras formas de tratamento cruel, desumano e degradante. Os demais seis instrumentos, resume Clooney, tratam de desaparecimento forçado, discriminação racial, direitos das mulheres, direitos das crianças, trabalhadores migrantes e deficientes<sup>744</sup>.

### 11.1.2. Outros instrumentos

Além desses oito instrumentos principais, vários outros são também objeto de atividade diplomática. É o caso, por exemplo, da Convenção sobre o Genocídio que exige dos Estados sua prevenção e punição e do Estatuto de Roma que instituiu o Tribunal Penal Internacional e estabelece normas sobre genocídio e outros crimes internacionais. A Convenção sobre *Status* de Refugiado garante-lhes o direito a não serem forçados a retornar a seus

---

740 Forsythe, 2013, p. 659.

741 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 13.

742 Verbeke, 2023, p. 216-217.

743 Clooney, 2017, p. 309.

744 Clooney, 2017, p. 310.

países se suas vidas ou sua liberdade estiverem ameaçadas por conta de identidade nacional, racial, religiosa, social ou política<sup>745</sup>.

Há também instrumentos regionais, como por exemplo, a Carta da OEA (1948) que inclui referências aos direitos humanos; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), focalizada em direitos e anterior à da ONU; e a Convenção Americana de Direitos Humanos, derivada da convenção da ONU sobre direitos civis e políticos (1966). A Corte Interamericana de Direitos CIDH, com sede na Costa Rica, julga os casos com base nessa convenção<sup>746</sup>.

Entre 1985 e 1986, após sua redemocratização, o Brasil assinou os seguintes acordos relativos a direitos humanos: “Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos”, tanto sobre direitos civis e políticos, quanto direitos econômicos, sociais e culturais; “Convenção Americana de Direitos Humanos”; “Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes”; e a “Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura”<sup>747</sup>.

## 11.2. Órgãos internacionais

No âmbito global, a atividade diplomática relativa a direitos humanos concentra-se no Conselho de Direitos Humanos, em Genebra, e na Terceira Comissão da AGNU, em Nova York. O primeiro tem a tarefa de monitorar e exigir o cumprimento dos deveres constantes dos tratados internacionais. A segunda tem a incumbência de aprovar ou não as resoluções sobre o tema. No entanto, os direitos humanos são também tratados de alguma forma pelo TPI e estão presentes na doutrina da Responsabilidade de Proteger, mencionada mais abaixo neste capítulo.

### 11.2.1. Conselho de Direitos Humanos

O Conselho de Direitos Humanos – CDH foi estabelecido em 2006, em substituição à Comissão do mesmo nome que, nas palavras do SGNU

<sup>745</sup> Clooney, 2017, p. 311.

<sup>746</sup> Clooney, 2017, p. 312.

<sup>747</sup> Mello Barreto, 2012, Tomo I, p. 43.

Kofi Annan, havia “sombreado a reputação do Sistema das Nações Unidas como um todo”<sup>748</sup>. A criação foi aprovada por 170 dos então 190 membros da ONU. Entre os países que votaram contra a iniciativa estavam os Estados Unidos e Israel. Entre os que se abstiveram estavam Irã e Venezuela.

O Conselho de Direitos Humanos é formado por 47 países, enquanto a Comissão de Direitos Humanos contava com 53 países-membros. Sua função principal é investigar e relatar o desempenho dos Estados em matéria de direitos humanos. O órgão supervisiona o processo de Revisão Periódica Universal, que consiste numa avaliação pública dos direitos humanos dos 193 países-membros da ONU. Trata-se de processo de revisão por pares, ou seja, cada país-membro tem direito de comentar sobre os direitos humanos de outros e propor recomendações. O Conselho examina também declarações de instituições nacionais de direitos humanos e de ONGs que tenham *status* de consulta no Ecosoc. Em abril de 2022, por 93 votos a favor, 24 contrários e 58 abstenções, a AGNU suspendeu a Rússia do Conselho de Direitos Humanos por relatos de “violações e abusos grosseiros e sistemáticos” por tropas russas na Ucrânia.

Forsythe notou que, no CDH, os Estados membros tendem a criticar publicamente mais seus adversários políticos do que seus aliados. Observou que essa tendência, iniciada durante a Guerra Fria, prosseguiu até os dias de hoje. Aduziu que algumas expressões da diplomacia de direitos humanos são objeto de teoria e prática. Exemplificou essa ideia com o fato de os Estados Unidos terem, na Guerra Fria, desconsiderado violações de direitos humanos por parte de alguns Estados no esforço para resistir ao comunismo, embora mantivessem retórica, em sentido contrário em foros como a OEA<sup>749</sup>.

### 11.2.2. *Tribunal Penal Internacional*

Também de relevância em matéria de direitos humanos, seria a criação do Tribunal Penal Internacional – TPI. Com forte impulso de ONGs, conforme relata Schiff, a AGNU, em 1989, pediu à CIJ um projeto de estatuto para um tribunal de justiça criminal. A experiência tida por

---

748 Clooney, 2017, p. 316.

749 Forsythe, 2013, p. 662-663.

tribunais criados *ad hoc* para tratar de casos da antiga Iugoslávia e de Ruanda, observou Parry, contribuiriam para o ímpeto de estabelecer o TPI<sup>750</sup>. As negociações culminariam numa conferência diplomática, realizada em Roma em 1998, durante a qual produziu-se um Estatuto para um TPI, documento que entraria em vigor em 2002, após ratificação por 60 países<sup>751</sup>. Os países que defenderam sua criação não se detiveram nesse propósito, nas palavras de Forsythe, diante da oposição de Estados Unidos, China e Rússia<sup>752</sup>.

Como observa Schiff, o TPI é um tribunal de último recurso, a ser invocado quando Estados que deveriam exercer jurisdição sobre um crime não o fazem<sup>753</sup>. O TPI viria a sofrer forte crítica dos Estados Unidos, durante o governo de George W. Bush, ocasião em que o então embaixador daquele país junto à ONU, John Bolton, transmitiu ao SGNU, Kofi Annan, a intenção daquele país de não se tornar membro do Estatuto, evitando assim ver-se responsabilizado pelo direito dos tratados<sup>754</sup>.

Nota Haas que, por ter o TPI mandato restrito para julgar os acusados de crimes de guerra, em princípio, tal capacidade contribui para desencorajar pessoas e governos a cometerem atrocidades. Mas, na realidade, na opinião de Haas, enfraquece o TPI por não poder este prender os que alegadamente cometeram crimes<sup>755</sup>.

### 11.2.3. Outros órgãos

Outro órgão da ONU voltado ao tema é o Escritório do Alto(a) Comissário(a) de Direitos Humanos. Estabelecido em 1993, tem base também em Genebra, apoia administrativamente o Conselho e órgãos associados. Mantém escritórios em uma dúzia de países e oito escritórios regionais que monitoram e relatam abusos de direitos humanos para o Alto Comissariado<sup>756</sup>.

750 Parry, 2017, p. 540.

751 Schiff, 2013, p. 746.

752 Forsythe, 2013, p. 664.

753 Schiff, 2013, p. 747.

754 Schiff, 2013, p. 748.

755 Haas, 2021, p. 277.

756 Clooney, 2017, p. 318.

O sistema da ONU dispõe ainda de comitês de peritos não remunerados que monitoram a implementação de direitos humanos dos oito principais instrumentos internacionais. Há também 55 grupos procedimentais compostos de peritos independentes, igualmente não remunerados e nomeados pelo Conselho, para relatar e aconselhar sob a perspectiva temática ou de países específicos<sup>757</sup>.

Teve relevância em matéria de direitos humanos, na opinião de Chesterman, o estabelecimento da Comissão da ONU para a Construção da Paz (2005), órgão consultivo intergovernamental<sup>758</sup> com mandato de aconselhamento para AGNU e o CSNU. Apoia os esforços de paz em países afetados por conflitos ou em situação de pós-conflito. Tem se dedicado a assuntos transfronteiriços e regionais.

### 11.3. Organizações não governamentais

A Cruz Vermelha Internacional – CVI e algumas poucas ONGs, tais como a Sociedade Antiescravidão, lembrou Forsythe, existem desde o século XIX e defendem a dignidade humana. Mas depois da criação da ONU e, especialmente na década de 1960, houve uma proliferação dessas entidades<sup>759</sup>.

Hoje, embora haja milhares de ONGs ativas em relações internacionais que tentam melhorar as condições individuais, há, informa Forsythe, um menor número voltado a direitos humanos reconhecidos. Entre estas são menos numerosas aquelas com recursos para tratar de tema em muitos lugares. Os grupos internacionais que persistem em atrair a atenção dos principais governos somam apenas cerca de uma dúzia<sup>760</sup>.

Duas das mais proeminentes entre as ONGs voltadas ao tema dos direitos humanos são, na opinião de Forsythe, a Anistia Internacional e a Human Rights Watch. A primeira foi criada em 1961 tendo focalizado inicialmente a questão dos prisioneiros políticos do regime salazarista em Portugal. A segunda teve início na Finlândia em 1978 para monitorar a

---

757 Clooney, 2017, p. 319-320.

758 Chesterman, 2013, p. 619.

759 Forsythe, 2013, p. 668.

760 Forsythe, 2013, p. 668.

implementação dos Acordos de Helsinki (1974) firmados entre a Otan e o Pacto de Varsóvia que incluíam temas de direitos humanos. Essas duas ONGs de direitos humanos e humanitários são as mais ativas nos círculos de Nova York, Washington, Genebra e outros centros diplomáticos<sup>761</sup>.

Conclui Forsythe que as ONGs, isoladamente ou em conjunto, obtiveram alguns êxitos na defesa e proteção dos direitos humanos. Ajudaram a configurar o conteúdo e, no final, a adoção pela ONU da Convenção contra a Tortura e o Tratamento Cruel, Desumano e Degradante. Apoiaram países já inclinados a defender os direitos humanos e têm prestado assistência a países em desenvolvimento menores a se manterem atualizados em negociações diplomáticas de grande porte e mais complicadas. Podem também auxiliar na redação mais precisa de textos. Não têm, no entanto, nota aquele autor, o poder de convencer Estados antagônicos para mudar completamente suas visões<sup>762</sup>.

#### 11.4. Soberania e não intervenção

A questão central em matéria de direitos humanos diz respeito, de um lado, a serem estes universais e, por outro lado, de os Estados serem soberanos e não poderem outros intervir em seus assuntos internos. A Carta da ONU, em seu artigo 2.7, determinou que nenhum de seus dispositivos autoriza a intervenção em assuntos que dependam *essencialmente* da jurisdição de qualquer Estado. Poder-se-ia argumentar que o advérbio “*essencialmente*” excetua a violação de direitos universais dessa proibição de intervenção. Não se trata, porém, de exceção explícita como é o caso da proibição da aplicação de medidas [adotadas pelo CSNU] previstas no Capítulo VII da Carta para manter ou restaurar a paz e a segurança.

Há, pois, nas palavras de Verbeke, dificuldade para conciliar, de um lado, a promoção de direitos humanos, isto é, o direito de defendê-los quando e onde estiverem sob risco de ser violados e; de outro, o respeito à soberania, isto é, o dever de se abster de interferir nos assuntos internos de outro país. Um dispositivo da ONU incita a intervenção e outro a

<sup>761</sup> Forsythe, 2013, p. 668.

<sup>762</sup> Forsythe, 2013, p. 669.

proíbe<sup>763</sup>. Essa dualidade está explícita na existência de dois princípios contraditórios: um contido no artigo 55 da Carta da ONU que trata da promoção do “respeito universal e pela observação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” e o noutro constante do artigo 2.7 acima citado, que desautoriza a intervenção na jurisdição nacional de qualquer país<sup>764</sup>.

Uma tentativa de conciliação foi oferecida por Forsythe para quem o atual sistema internacional já não se caracteriza simplesmente por uma soberania “separatista”, mas por uma visão “solidária” de bolsas de soberania que tendem para instituições supranacionais ou quase supranacionais<sup>765</sup>. Outra justificação para intervenção foi dada por Kleiner quando declarou que os diplomatas dos países ocidentais tentam promover os direitos humanos em países onde há deles necessidade. Interferem nos assuntos internos do país anfitrião, pois tentam proteger cidadãos deste contra seu próprio governo. Argumentam, por vezes, que se o sistema nega aos cidadãos direitos políticos básicos, então não se trataria mais de ser considerado assunto interno. Mas, nota Kleiner, a prática internacional não confirma esse entendimento uma vez que os países que descumprem os direitos humanos utilizam o princípio da não interferência para afastar os esforços estrangeiros a fim de mudar estruturas autoritárias. Uma declaração da Comunidade Europeia de que “a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais não pode de nenhuma forma ser considerada uma interferência nos assuntos internos de um país” não constitui, para Kleiner, um argumento jurídico sustentável fora da UE<sup>766</sup>.

### 11.5. Dever de intervir?

Uma discussão fundamental em matéria de direitos humanos tem sido criada pela visão de alguns de que o CSNU não apenas tem o direito, mas também o dever de intervir em casos de flagrante desrespeito aos direitos humanos, uma vez que aquele órgão tem a “responsabilidade de proteger populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica

---

763 Verbeke, 2023, p. 227.

764 Verbeke, 2023, p. 227-228.

765 Forsythe, 2013, p. 672.

766 Kleiner, 2010, p. 84.

e crimes contra a humanidade”. Como lembra Roberts, “Responsabilidade de Proteger” era o título de um relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, endossada na Cúpula Mundial da AGNU em 2005<sup>767</sup>. Clooney reforça essa ideia ao argumentar que os elementos da doutrina foram endossados pelo SGNU e 150 chefes de Estado e de governo na reunião de cúpula de 2005 depois de o secretário-geral ter convocado os Estados a acordarem o “princípio” de que não se deve permitir que se mantenham as violações de direitos humanos massivas e sistemáticas<sup>768</sup>. Na mesma linha, para Haas, a Responsabilidade de Proteger fornece, em princípio, base para intervenções por outros países e organizações regionais e globais (seja através de palavras, sanções ou mesmo força militar) em situações em que os governos levem adiante ou deixem de prevenir atrocidades contra pessoas que vivem em seu território<sup>769</sup>.

Em 2011, o Brasil apresentou ao CSNU o conceito de responsabilidade ao proteger que, se aceito, restringiria o uso da força de proteger a “uma ação criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança”<sup>770</sup>.

## 11.6. Avaliações

Para Haas, as democracias têm em comum não apenas eleições justas e livres, mas também sistema de freios e contrapesos que limita o poder dos funcionários governamentais e protege os direitos básicos de pessoas físicas. Afirma aquele autor haver provas consideráveis de que as democracias amadurecidas (que têm constituições fortes, sistema significativo de freios e contrapesos no exercício do poder e *direitos individuais* extensos) tendem a não atacar outras democracias<sup>771</sup>. Ou seja, o respeito aos direitos humanos teria ligação com a questão da paz e segurança mundial.

Na visão de Wilmshurt, o diplomata não pode deixar os órgãos internacionais relativos a direitos humanos nas mãos de advogados,

767 Roberts, 2017, p. 32.

768 Clooney, 2017, p. 305.

769 Haas, 2021, p. 259.

770 Discurso do então Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, no CSNU em 21 de fevereiro de 2012.

771 Haas, 2021, p. 271.

uma vez que o impacto das decisões de tribunais e do corpo de direito internacional penal pode ser sentido em muitas áreas<sup>772</sup>. De maneira semelhante, Verbeke afirma que a atuação da diplomacia em matéria de direitos humanos pode ser frustrante uma vez que a execução desses direitos é, segundo Verbeke, insatisfatória<sup>773</sup>. Enumera o autor algumas razões para essa situação. A primeira seria a “indignação seletiva” de condenação de violações de direitos humanos. A segunda seria o ressentimento de um país por ter de ouvir admoestações de um outro país com histórico questionável de respeito a tais direitos<sup>774</sup>.

### 11.7. Conclusões

A diplomacia dos direitos humanos trata da consecução de ideais nobres, ainda que difíceis de serem atingidos, sobretudo nos níveis locais, distantes das esferas internacionais ou de governos centrais ou federais. Por outro lado, juntamente com a ambiental, coloca em questão o conceito westfaliano de soberania e outros deste decorrentes, tais como o de não intervenção em assuntos internos. A prática diplomática mais recente, no entanto, indica a crescente aceitação de que os direitos humanos devem não apenas ser respeitados, como também constituem obrigação de intervir para evitar violações grosseiras, como genocídios e limpezas étnicas.

---

772 Wilmshurt, 2017, p. 540.

773 Verbeke, 2023, p. 227.

774 Verbeke, 2023, p. 230-231.

## Capítulo 12

### Diplomacia Econômica

A diplomacia econômica foi definida por Woolcock como “um processo de tomada de decisão e negociação em relações internacionais econômicas concentrado em temas tais como comércio, investimento e finanças”<sup>775</sup>. Além desses três temas, para alguns, a diplomacia econômica inclui também a cooperação econômica internacional<sup>776</sup>. Em alguns países, tais como Austrália, Canadá Países Baixos e Dinamarca, houve fusões de ministérios de cooperação para o desenvolvimento com o ministério do exterior<sup>777</sup>.

Na opinião de Woolcock, talvez mais do que outros tipos de diplomacia, a econômica exige conciliar políticas nacionais com internacionais<sup>778</sup> uma vez que, quase todas suas negociações envolvem algum tipo de reciprocidade, como objetivo explícito ou implícito<sup>779</sup>. Essa característica poderia explicar também a necessidade de especial coordenação entre o ministério do exterior e outros órgãos públicos. Para melhorar a coordenação, alguns países experimentaram o estabelecimento de arranjos interministeriais formais, como foi o caso nos Países Baixos<sup>780</sup>. Na maioria dos assuntos da diplomacia econômica, no entanto, os ministérios do exterior estão em segundo lugar e as vezes têm de lutar para se fazerem ouvidos<sup>781</sup>.

A origem da diplomacia econômica atual pode ser traçada no pós-guerra quando foram criados os organismos financeiros internacionais (Banco Mundial e FMI) e as Nações Unidas. No âmbito do sistema da ONU, as discussões e deliberações econômicas se dão na Segunda Comissão da AGNU, onde o Grupo dos 77, composto pelos países em desenvolvimento,

---

775 Woolcock, 2013, p. 209.

776 Okano-Heijmans, 2016, p. 556.

777 Okano-Heijmans, 2016, p. 558-559.

778 Woolcock, 2013, p. 213.

779 Woolcock, 2013, p. 222.

780 Okano-Heijmans, 2016, p. 558.

781 Woolcock e Bayne, 2013, p. 389.

domina, na fase final, a votação de resoluções relativas às questões econômicas<sup>782</sup>, ainda que os temas provenham de outros foros, tais como o Ecosoc, em Genebra.

Datam da década de 1970, a criação das cúpulas econômicas mais amplas. Tais encontros tiveram origem na crise do petróleo (1973) e na recessão econômica mundial que se seguiu<sup>783</sup>. Começaram na França em 1975 e foram formalizadas em 1977 com a participação de Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália, Alemanha Ocidental e Japão. O grupo seria conhecido como G7 após o Canadá se tornar membro (a Comunidade Europeia se tornaria um membro não numerado). Duas décadas mais tarde, a Rússia seria progressivamente incluída nas reuniões (que seriam chamadas de G8), mas esta seria expulsa, em 2014, após invadir a Crimeia<sup>784</sup>. Países em crescimento mais rápido, tais como China, Brasil, Índia, México e África do Sul, bem como alguns líderes africanos selecionados têm sido convidados para sessões de “alcance” (*reach out*) durante cimeiras<sup>785</sup>.

Alguns dos foros exercem influências sobre outros. Assim, por exemplo, na década de 1970, os trabalhos da OCDE em barreiras técnicas ao comércio e compras governamentais foram transferidos para o GATT durante a Rodada Tóquio. Estudos da OCDE sobre agricultura, serviços e investimentos da década de 1980 teriam moldado a Rodada Uruguai, assim suas iniciativas em matéria de acordos de investimentos serviriam de base para as negociações do Acordo Multilateral de Investimentos<sup>786</sup>.

Em alguns dos foros econômicos internacionais atuam não apenas diplomatas de carreira, mas também outros representantes governamentais especializados. Assim, por exemplo, na preparação de cúpulas, tais como a do G20, os membros do serviço exterior atuam como *sherpas* ou *sub-sherpas*<sup>787</sup>. O grupo teve origem em 1999, com reuniões de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais de 19 países e a UE. Seu objetivo

---

782 Wiseman e Basu, 2013, p. 327.

783 Roberts, 2017, p. 377.

784 Barston, 2019, p. 119.

785 Roberts, 2017, p. 377.

786 Woolcock, 2013, p. 214.

787 Woolcock, 2013, p. 217.

era expandir o G8 em resposta a críticas de sua falta de representatividade. A partir da crise financeira de 2008, o G20 passou a se reunir como cimeira. Coletivamente, passaria a representar 85% do PIB global<sup>788</sup>.

Outro foro relevante, o Brics, teve origem, como relata Roberts, num acrônimo utilizado pelo economista Jim O'Neill, em relatório sobre as perspectivas de crescimento das economias do Brasil, Rússia, Índia e China, países que, em conjunto, ainda que menos do que o G20, representavam percentual considerável do PIB mundial. Em 2006, os quatro países decidiram reunir-se anualmente para coordenação. Em 2009, decidiram elevar os encontros a reuniões de cúpula. Em 2014, lançaram seu Novo Banco de Desenvolvimento<sup>789</sup>. Em reunião realizada em 2023, o Brics anunciou o ingresso de seis novos membros, a saber, Arábia Saudita, Argentina (cujo novo governo viria a não aderir), Emirados Árabes Unidos, Egito, Etiópia e Irã, não tendo faltado comparações desse agrupamento ampliado ao Movimento Não Alinhado e seu braço informal, o G15, que, desde 1990, tem realizado reuniões de cúpula dos países componentes do hoje chamado Sul-Global.

Diplomatas atuam também na OCDE, uma organização que teve origem no Plano Marshall, após a II Guerra Mundial e teve o objetivo inicial de prover assistência mútua no âmbito da economia europeia. Criada em 1948, ampliou sua atuação em 1959 quando a então República Federal da Alemanha, a França, o Reino Unido e os Estados Unidos acordaram que seus próximos passos seriam tomados para tratar de políticas para o comércio e o desenvolvimento de países menos desenvolvidos. Dois anos depois, em 1961, alterou seu nome para OCDE. Sua missão atual é a de ajudar países-membros a alcançarem desenvolvimento econômico sustentável e elevar seu padrão de vida ao mesmo tempo em que mantêm estabilidade financeira<sup>790</sup>.

---

788 Roberts, 2017, p. 378.

789 Roberts, 2017, p. 380.

790 Roberts, 2017, p. 382.

## 12.1. Comércio

O comércio exterior tem sido tema de interesse tradicional da diplomacia<sup>791</sup>, ainda que a política comercial ou a promoção de exportações não venham sendo tratadas em muitos países por diplomatas de carreira, e sim por funcionários provenientes de ministérios do comércio ou de outros órgãos governamentais. Em alguns países, tais como Canadá, Austrália, Nova Zelândia<sup>792</sup> e Argentina<sup>793</sup>, os ministérios do exterior e do comércio se fundiram<sup>794</sup> e mantêm uma só estrutura na capital e nos postos no exterior, embora cada uma dessas pastas (no caso dos três primeiros países) tenha um titular diferente, algo possível em sistemas parlamentaristas de governo. Os países têm apresentado soluções diferentes para a questão da responsabilidade pelas negociações comerciais. Assim, no Japão, o ministério do exterior tem a liderança; na Noruega, o do exterior trata das negociações multilaterais e o do comércio, as bilaterais; nos Estados Unidos, o Escritório do Representante Comercial (USTR, na sigla em inglês), subordina-se diretamente à Presidência<sup>795</sup>.

### 12.1.1. Política comercial

Desde o final da II Guerra Mundial, desenvolveu-se uma diplomacia relativa à política comercial, inicialmente no GATT, posteriormente na OMC e, paralelamente, no crescente número de iniciativas regionais. Após práticas protecionistas terem agravado a grande depressão mundial da década de 1930, os erros cometidos por tais políticas ensinaram lições que o século XX tentou corrigir, logo após a II Guerra Mundial, com a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (1947), conhecido por sua sigla em inglês GATT. No seu âmbito teve início a prática de rodadas de negociações periódicas: a Rodada Kennedy durou três anos (1964-1967); a de Tóquio, seis anos (1973-1979) e a Uruguai, se prolongaria por oito anos (1986-1994).

---

791 Barston, 2019, p. 212.

792 Mills, 2013, p. 407.

793 Okano-Heijmans, 2016, p. 558.

794 Woolcock, 2013, p. 218.

795 Okano-Heijmans, 2016, p. 559.

As negociações comerciais sobre tarifas e de acesso a mercados, observou Freeman, assumiram uma importância cada vez maior. Os esforços para liberalizar os termos do comércio privado passaram a envolver ministérios do exterior e do comércio, bem como embaixadores/as especializados/as, além dos residentes e funcionários consulares<sup>796</sup>. Na década de 1980, as regras multilaterais de comércio, essencialmente tarifárias, foram ampliadas para tratar também de medidas não tarifárias, tais como subsídios industriais, barreiras técnicas ao comércio e compras governamentais. Na década seguinte, passaram a incorporar medidas fitossanitárias, serviços, direitos de propriedade intelectual relacionadas ao comércio e medidas de investimentos relativas ao comércio<sup>797</sup>.

Depois da desintegração da União Soviética em 1990, como notou Tussie, aumentaram as negociações comerciais regionais que resultaram, entre outros, no Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA (1990), no Mercosul (1991) e no lançamento de uma Área de Livre Comércio nas Américas – ALCA (1994)<sup>798</sup>. No plano mundial, como resultado da Rodada Uruguai, o GATT seria substituído pela OMC (1995)<sup>799</sup>. Na nova organização seriam negociadas regras multilaterais para todas as formas de comércio, bens industriais, agricultura e serviços<sup>800</sup>. Além disso, os compromissos passariam a ser obrigatórios, sob pena de custo considerável, se não fossem cumpridos<sup>801</sup>. Aprovou-se, para essa finalidade, um Entendimento da OMC sobre Solução de Controvérsias. Houve também um crescimento de regimes de nível plurilateral tais como um Acordo sobre Tecnologia da Informação e um Acordo sobre Compras Governamentais<sup>802</sup>.

Desde o início da OMC (1995), o Brasil se tornaria um de seus membros mais ativos. A delegação brasileira em Genebra se destacaria tanto nas negociações quanto na participação no sistema de solução de controvérsias. Usaria aquele foro também para negociações com outros países, tais como as relativas ao chamado “regime automotivo” brasileiro.

796 Freeman, 2022.

797 Woolcock e Bayne, 2013, p. 392.

798 Tussie, 2013, p. 629.

799 Malone, 2013, p. 127.

800 Woolcock e Bayne, 2013, p. 390.

801 Woolcock e Bayne, 2013, p. 391.

802 Woolcock e Bayne, 2013, p. 393.

As reuniões multilaterais passaram, observou Malone, a ser administradas principalmente por negociadores sêniores enviados das capitais, ainda que essas equipes fossem apoiadas por diplomatas acreditados na OMC em Genebra, ou junto à sede da UE, em Bruxelas<sup>803</sup>. À medida que a OMC ganhava importância e aumentava seu número de membros, na opinião de Tussie, tornou-se mais controversa, tal como as manifestações (antiglobalização e contrárias ao livre comércio) ocorridas em Seattle, em novembro de 1999, demonstraram de maneira clara<sup>804</sup>. Revelaram-se divergências de visão sobre regras de comércio em diversos setores, inclusive acesso a mercados e agricultura. Como apontou a mesma autora, o sistema de reuniões não abertas de países mais influentes (*green room*) não mais funcionaria depois da “implosão” ocorrida em Seattle.

A reunião ministerial no Qatar na qual teve início a Rodada Doha (2001) não foi conturbada, pois não houve manifestações pelo público<sup>805</sup>. A segunda reunião ministerial, durante a Rodada, realizada em Cancun (2003), foi considerada um fracasso<sup>806</sup>, pois não foram alcançados entendimentos substantivos. Nela destacou-se a participação dos países do chamado Sul-Global. Surgiram, entre outras, quatro coalizões: o G20, o G33, o Grupo: Central dos Temas de Singapura e o Grupo do Algodão. O G33 compôs-se de pequenos fazendeiros, ONGs e acadêmicos para os quais a liberalização econômica havia sido negativa para a segurança alimentar e comunidades rurais. O G20, dirigido pelo agronegócio, formou-se, segundo Tussie, em reação à inadequação dos Estados Unidos e as propostas da UE para liberalizar a agricultura nas vésperas da reunião de Cancun. Esses grupos conseguiram que três dos temas de Singapura fossem retirados das negociações (investimentos, política de concorrência e transparência em compras governamentais), restando apenas o relativo à facilitação de comércio<sup>807</sup>.

A Rodada Doha deveria terminar em 2005, o que não ocorreu. Numa mostra das dificuldades crescentes para negociação, não foram convocados

---

803 Malone, 2013, p. 129.

804 Tussie, 2013, p. 627.

805 Tussie, 2013, p. 628.

806 Narlikar, 2013, p. 858.

807 Tussie, 2013, p. 635.

encontros ministeriais em 2007 e 2008<sup>808</sup>. Desde a crise financeira, tem-se observado significativo retrocesso em muitos países para políticas de protecionismo. A partir de então, poucos resultados seriam obtidos apesar de negociações extensas. Várias causas, segundo Barston, teriam contribuído para a paralização pós-Doha, entre as quais a complexidade das agendas<sup>809</sup>, mas sobretudo a falta de desejo político das capitais. Diante dessa realidade, muitos países reduziram sua atuação multilateral e voltaram-se para negociações de âmbito regional ou bilateral<sup>810</sup>. Cerca de 300 acordos regionais seriam registrados na OMC, desde o ano 2000<sup>811</sup>. Por um tempo, restou à OMC sua atuação no processo de solução de controvérsias, mas também este sofreria revezes políticos.

Paralelamente, cresceu o número de organizações não governamentais – ONGs que se faziam representar em reuniões ministeriais. Assim, por exemplo, para a reunião ministerial de Hong Kong (2005), o número de ONGs acreditadas foi de 1065, das quais 836 compareceram ao encontro<sup>812</sup>. Algumas como Consumer Project on Technology, Médecins sans Frontières e Oxfam pressionaram para a aprovação de uma declaração sobre medidas de propriedade intelectual relacionadas ao comércio que eram consideradas excessivamente parciais em favor dos interesses das indústrias farmacêuticas<sup>813</sup>.

### 12.1.2. *Promoção comercial*

Alguns países apoiam exportadores, facilitam espaço em embaixadas para promoção de produtos e serviços e divulgam possibilidades de exportação. Empresas buscam orientações sobre o país, seu mercado, sugestões de pessoas a encontrar e visões políticas locais que possam vir a afetar a situação<sup>814</sup>.

808 Tussie, 2013, p. 628.

809 Barston, 2019, p. 214.

810 Barston, 2019, p. 213.

811 Barston, 2019, p. 215.

812 Tussie, 2013, p. 631.

813 Tussie, 2013, p. 632.

814 Roberts, 2017, p. 26-27.

Em países dotados de certas características, a promoção comercial pode ser útil. Noutros os resultados são desiguais. Geram mais benefícios para empresas de pequeno e médio porte que podem se beneficiar, por exemplo, de missões comerciais<sup>815</sup>. Kleiner lembra que as embaixadas podem expressar seu interesse genérico de que uma companhia de seu país obtenha um contrato, mas devem evitar que o próprio governo garanta a capacidade econômica e financeira da empresa<sup>816</sup>.

## 12.2. Investimentos

Na segunda metade do século XX, os fluxos de investimentos transfronteiriços excederam os de comércio nos seus efeitos positivos e revelaram-se, muitas vezes, maiores do que os do comércio de bens e serviços<sup>817</sup>. De fato, os benefícios dos investimentos podem ser medidos em termos de volume de recursos aportados, promoção de empregos e transferência de tecnologia. Não por acaso, em muitos países, entre as tarefas a serem desempenhadas por postos diplomáticos no exterior encontra-se a de atração de investimentos externos. Os diplomatas recebem, em alguns casos, tarefas de identificar oportunidades para buscar investimentos estrangeiros<sup>818</sup>.

Acordos bilaterais de investimentos, dos quais havia recentemente cerca de 3.000 em vigor, impõem obrigações que sujeitam governos à arbitragem internacional e ao pagamento de indenizações a companhias investidoras<sup>819</sup>. A Unctad, e não a OMC, desenvolveu um papel nesse tema, com secretariado e um registro público de acordos de investimentos<sup>820</sup>. Após a Rodada Uruguai de negociações, entidades da sociedade civil passaram a concentrar-se, no final da década de 1990, em negociações de um Acordo Multilateral de Investimentos (2001), com o intuito de fortalecer o regime de investimentos desenvolvido nas três décadas anteriores no âmbito da OCDE que usariam como modelo para regime

---

815 Malone, 2013, p. 129.

816 Kleiner, 2010, p. 63.

817 Malone, 2013, p. 127.

818 Roberts, 2017, p. 27.

819 Woolcock, 2013, p. 222.

820 Barston, 2019, p. 73.

mais amplo<sup>821</sup>. Essa iniciativa, no entanto, malograria sobretudo após a retirada da França das negociações em dezembro de 1998.

### 12.3. Finanças

A tradição de a diplomacia financeira ser exercida não por diplomatas, mas por funcionários de ministérios das finanças ou de bancos centrais, advém dos documentos constitutivos das organizações de Bretton Woods, isto é, o FMI e o Banco Mundial (1945). Assim, por exemplo, segundo os artigos do acordo que criou o FMI, seu principal órgão decisório é a Junta de Governadores (artigo 12). Consiste em um governador e um vice-governador nomeados por cada país-membro do FMI, normalmente o ministro das finanças ou presidente do banco central<sup>822</sup>.

A partir da reunião do G7 realizada em Toronto em 1987, quando se politizou a questão da dívida externa de vários países, diplomatas foram chamados a participar de reuniões financeiras<sup>823</sup>, em especial as relativas a dívidas estatais discutidas no Clube de Paris. Também nas reuniões de cúpula, ainda que essencialmente financeiras, os diplomatas receberam incumbências ao serem nomeados um de dois *sherpas* das reuniões do G8, sendo o outro um funcionário do ministério das finanças<sup>824</sup>.

Em 2009, as crises bancárias financeiras, assim como o crescimento rápido de economias emergentes, na opinião de Barston, colocaram em questão o formato do G8 e, como resultado, este seria suplantado pelo G20<sup>825</sup>. Conduzidos, como observou Malone, até então sem publicidade, dada a volatilidade dos mercados financeiros, os encontros se tornariam frequentes e se expandiriam até atingirem o nível de reuniões de cúpula. Para prepará-las, alguns países nomearam diplomatas, seja nas capitais, seja em alguns postos no exterior<sup>826</sup>.

821 Woolcock e Bayne, 2013, p. 392.

822 Barston, 2019, p. 174.

823 Woolcock e Bayne, 2013, p. 396.

824 Woolcock e Bayne, 2013, p. 395.

825 Barston, 2019, p. 119.

826 Malone, 2013, p. 128.

Segundo Barston, várias características do processo do G8 seriam transplantadas para o G20, tais como “a presidência rotativa na definição das prioridades da agenda; a perda de foco à medida que aumenta o número de membros; a introdução de sub-agendas concorrentes e o efeito diversionista de crises externas ou eventos”<sup>827</sup>. Desenvolveu-se de maneira *ad hoc*, sem secretariado extenso ou maquinaria para implementação<sup>828</sup>. No G20, diferentemente do G8, na opinião de Barston, nem os ministros do exterior são atores privilegiados, nem o papel dos *sherpas* é dominado por estes, mas pelos ministros das finanças. Por não dispor de fundos ou secretariado, o G20 delega sua capacidade para organizações, tais como o FMI/Banco Mundial, a Junta de Estabilidade Financeira e o Comitê da Basileia<sup>829</sup>.

Rozental e Buenrostro notaram que, apesar dessas incursões episódicas de diplomatas em algumas reuniões financeiras, a interação entre diplomatas de carreira e funcionários da área financeira, embora cordial por ocorrer entre pessoal preparado, continuou a apresentar alguma dificuldade, pois os primeiros tendem a ver os segundos como despreparados para tratar de assuntos técnico-financeiros<sup>830</sup>.

#### 12.4. Cooperação

Depois da II Guerra Mundial, como observou Kleiner, tornou-se uma tarefa aceita de política internacional buscar reduzir a diferença entre o Norte e o Sul, isto é, países desenvolvidos assistirem aos em desenvolvimento. Os industrializados passaram a ver como de seu interesse prover tal assistência. Ainda segundo Kleiner, esse interesse aumentou com a pressão da migração do Sul para o Norte, pois passaram a prestar assistência na esperança de que as pessoas preferissem continuar nos seus países e contribuir para seu desenvolvimento<sup>831</sup>. Desde a crise financeira de 2008, porém, tem se percebido um declínio da cooperação prestada

---

827 Barston, 2019, p. 119-120.

828 Barston, 2019, p. 125.

829 Cooper, 2013c, p. 37.

830 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 242.

831 Kleiner, 2010, p. 69.

por países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que aumentou aquela prestada por países como China, Índia e África do Sul<sup>832</sup>.

No caso do Brasil, a cooperação técnica junto a outros países em desenvolvimento possui várias décadas de experiência. Operada no início, diretamente por um departamento do Itamaraty, seria com o tempo transferida para a uma entidade (chefiada por diplomatas) denominada Agência Brasileira de Cooperação – ABC.

#### 12.4.1. *Objetivos*

A cooperação para o desenvolvimento, na visão de Okano-Heijmans, pode ser uma expressão da diplomacia econômica de duas maneiras distintas, mas não exclusivas quando vistas da perspectiva do país provedor da assistência. A primeira maneira seria a voltada a empregar a assistência para promover objetivos políticos, tais como governança, democracia e direitos humanos. A outra seria dar ênfase a objetivos econômicos do país assistido ao vincular a assistência ao comércio e aos investimentos<sup>833</sup>. Concluiu o autor, terem os países desenvolvidos aumentado essa ligação pragmática entre diplomacia comercial e cooperação econômica<sup>834</sup>.

#### 12.4.2. *Classificação*

Muitos países desenvolvidos administram programas de assistência a países em desenvolvimento. A administração de ajuda externa é relevante para embaixadas de países desenvolvidos<sup>835</sup> e, crescentemente, também para alguns em desenvolvimento. O grau de envolvimento das embaixadas na prestação de cooperação depende, na visão de Kleiner, da maneira pela qual os programas de assistência são administrados e distribuídos<sup>836</sup>. Assim, quando a cooperação envolve o financiamento de organização internacional, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional, a participação das embaixadas do país que assiste, poderá ser menos

832 Malone, 2013, p. 130.

833 Okano-Heijmans, 2016, p. 556.

834 Okano-Heijmans, 2016, p. 561.

835 Berridge, 2002, p. 127.

836 Kleiner, 2010, p. 70.

direta<sup>837</sup>. Na visão daquele mesmo autor, a ajuda para o desenvolvimento se dá principalmente por meio de assistência técnica ou financeira. A financeira por meio de empréstimos de juros baixos ou de concessões não reembolsáveis. A técnica tem por objetivo aumentar a capacidade de organização por meio do ensino de ofícios e habilidades<sup>838</sup>.

### 12.5. Conclusões

A diplomacia econômica como um todo, mas sobretudo no tocante a negociações comerciais multilaterais tem enfrentado certa estagnação em comparação com as múltiplas atividades do período imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria. Os diplomatas da área de política comercial mantêm-se ativos sobretudo em negociações regionais em foros tais, como no caso brasileiro, o Mercosul e a Aladi. As negociações financeiras, por outro lado, desde a crise de 2008, têm sido mais intensas, sobretudo no âmbito das reuniões de cúpula no G20. A cooperação internacional atravessa período de escassez de recursos orçamentários nacionais.

---

837 Kleiner, 2010, p. 71.

838 Kleiner, 2010, p. 69.

## Capítulo 13

# Diplomacia Ambiental

A diplomacia ambiental refere-se, segundo Nicolas e Kallab, às “negociações mantidas entre diversos atores, principalmente Estados, a respeito da governança ambiental”<sup>839</sup>. Concentra-se, entre outros temas, na biodiversidade e, mais recentemente, como notou Verbeke, na mudança do clima. Por tratar de temas de impacto na segurança da humanidade, aporta questões difíceis, tais como mitigação nacional e a responsabilização global<sup>840</sup>.

É vista de formas diferentes, na análise de Ali e Vladich, dependendo da perspectiva de cada autor. Os analistas de relações internacionais a veem como “negociações entre nações sobre governança ambiental”. Os acadêmicos interdisciplinares, por outro lado, têm visão mais abrangente, isto é, descrevem-na como “negociações relativas à resolução de conflitos a respeito de recursos naturais, assim como instrumento para utilização do meio ambiente na resolução de conflitos e construção da paz”<sup>841</sup>.

### 13.1. Histórico

Da segunda metade do século XIX até a criação da ONU, houve, segundo Nicolas e Kallab, acordos bilaterais entre Estados, de escopo limitado a temas como pesca, vida silvestre e prevenção de poluição. Em 1949, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos<sup>842</sup>. Até a década de 1970, observou Barston, houve algumas reuniões especializadas para tratar de temas globais ou regionais relativos à proteção do meio ambiente, tendo os acordos decorrentes sido limitados na sua eficiência para conservar e administrar, em matéria de

---

839 Nicolas e Kallab, 2021, p. 7.

840 Verbeke, 2023, p. 53.

841 Ali e Vladich, 2016, p. 601.

842 Nicolas e Kallab, 2021, p. 13.

jurisdição, regulamentação e regras para aplicação, sem aconselhamento científico e implementação institucional<sup>843</sup>.

A primeira conferência global de alto nível no pós-guerra para discutir o meio ambiente foi realizada em Estocolmo. Um dos seus principais legados seria a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (1973)<sup>844</sup>. O termo diplomacia ambiental adquiriu valor concreto após a formação dessa agência cujo mandato inicial era o de constituir a autoridade global na matéria<sup>845</sup>.

Na reunião de Estocolmo, foi aprovada uma declaração com 26 princípios e um Plano de Ação. Entre os princípios, o de número 21, resguardou “o direito soberano [dos Estados] de explorarem seus próprios recursos de acordo com suas próprias políticas ambientais”. O dispositivo refletiu, assim, a posição de países em desenvolvimento que viam esse direito como condição essencial para a independência nacional e sua capacidade de decidir sobre seus arranjos políticos e econômicos básicos<sup>846</sup>. Na sua segunda parte, o Princípio 21 definiu a responsabilidade dupla dos Estados, ou seja, de um lado, prevenir impactos ambientais transfronteiriços com potencial para causar dano e, de outro, atividades que possam causar dano transfronteiriço significativo<sup>847</sup>.

A partir de meados da década de 1980, a atenção internacional começou a se concentrar crescentemente na regulamentação ambiental. Em 1982, foi aprovada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar que inclui dispositivos para a proteção de recursos marinhos vivos e o ambiente marítimo como um todo<sup>848</sup>. Alguns relatórios começaram a tratar das compensações entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental numa agenda de ação internacional. O termo “desenvolvimento sustentável”, que já era empregado por um grupo de personalidades

---

843 Barston, 2019, p. 237.

844 Ali e Vladich, 2016, p. 601.

845 Ali e Vladich, 2016, p. 604.

846 Ali e Vladich, 2016, p. 604.

847 Ali e Vladich, 2016, p. 605.

848 Nicolas e Kallab, 2021, p. 14.

ilustres denominado Clube de Roma, passou a ser usado pela ONU como paradigma<sup>849</sup>.

A AGNU estabeleceu uma Comissão para Meio Ambiente e Desenvolvimento (1983) que seria chefiada pela ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. A entidade apresentou um relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” (1987) que teria influência didática no mundo todo<sup>850</sup>. Incorporaria e divulgaria o conceito de desenvolvimento sustentável<sup>851</sup> definido como aquele que preenche a necessidade do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações preencherem suas próprias necessidades<sup>852</sup>. No mesmo ano, foi assinado o Protocolo de Montreal para preservar a camada de ozônio da Terra por meio da extinção gradual de certos produtos químicos frequentemente usados em latas de aerossol<sup>853</sup>. Seria um dos documentos mais bem sucedidos no histórico da proteção do meio ambiente.

O marco histórico seguinte foi a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). Seus resultados exigiram acompanhamento e a apresentação de relatórios nacionais, bem como a realização de reuniões periódicas de revisão pelas partes<sup>854</sup>. Durante o encontro houve deliberações sobre quatro tratados específicos sobre mudança climática, desertificação, biodiversidade e florestas. Apenas o último não foi adotado no encontro por falta de acordo<sup>855</sup>. Ao final, foram aprovados duas convenções e três instrumentos não vinculantes:

- A Convenção sobre Mudança Climática para “estabilizar as concentrações de gás de efeito estufa na atmosfera em nível que impeça a interferência antropogênica perigosa no sistema climático”;
- A Convenção sobre Diversidade Biológica;

849 Ali e Vladich, 2016, p. 606.

850 Ali e Vladich, 2016, p. 606.

851 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 13.

852 Nicolas e Kallab, 2021, p. 14.

853 Nicolas e Kallab, 2021, p. 15.

854 Barston, 2019, p. 238-239.

855 Ali e Vladich, 2016, p. 606.

- A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento com o compromisso dos Estados de “reconhecimento da indivisibilidade do destino da humanidade e o da Terra”;
- A Agenda 21, um plano para promoção global, regional e parcerias locais para atingir o desenvolvimento sustentável; e, por fim,
- A “Declaração de Princípios sobre o Gerenciamento Sustentável de Florestas”<sup>856</sup>.

O “princípio da precaução” constaria como o de número 15 da Declaração do Rio de Janeiro que deveria ser aplicado amplamente pelos Estados de acordo com suas capacidades. Além disso, o texto determinou que quando houvesse “ameaças de dano irreversível, a falta de certeza científica plena não será usada como razão da postergação de medidas de custo efetivo para prevenir degradação ambiental”<sup>857</sup>.

A partir de então, uma série de reuniões periódicas seriam realizadas com base nos acordos concluídos.

- O Protocolo de Quioto (1997) consistiu em tratado vinculante que entrou em vigor em 2005. Os signatários concordaram em reduzir as emissões com o efeito estufa após alcançar consenso de que emissões de dióxido de carbono causam aquecimento global<sup>858</sup>.
- A Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável – Rio+10 (2002), realizada em Joanesburgo, concentrou-se na implementação de área do desenvolvimento sustentável.
- À Conferência do Clima, realizada em Copenhague (2009), compareceram cem líderes<sup>859</sup>. Foi considerada não exitosa por não ter podido avançar em direção à ação global mais firme contra o aquecimento global, apesar de esforços de última hora feitos por quatro chefes de Estado ou de governo Obama (Estados Unidos), Lula da Silva (Brasil), Singh (Índia) e Wen Jiabao (China)<sup>860</sup>.

---

856 Nicolas e Kallab, 2021, p. 15.

857 Ali e Vladich, 2016, p. 605.

858 Nicolas e Kallab, 2021, p.16.

859 Cooper, 2013c, p. 37.

860 Mahbubani, 2013, p. 257-258.

- A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (2012), reunida no Rio de Janeiro, sublinhou sete temas que necessitavam receber atenção prioritária: áreas urbanas sustentáveis, segurança alimentar e agricultura sustentável, água, oceanos, criação de empregos e diminuição de desemprego, energia renovável e prontidão para desastres.
- A nova Agenda 2030, promulgada em 2015, exortou os países a iniciarem esforços para alcançar 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos 15 anos seguintes. Trata-se de um plano global, isto é, uma agenda mundial com diretrizes para a construção e implementação de políticas públicas sustentáveis.
- O Acordo de Paris (2015), adotado por consenso, tratou de um arcabouço para a Convenção da Mudança Climática. Constituiu acordo separado não relacionado ao Protocolo de Quioto (1997), embora voltado a reduzir emissões de gás de efeito estufa e a mitigar o aquecimento global<sup>861</sup>. Sua conclusão exitosa, na opinião de Barston, constituiu uma das principais realizações da diplomacia multilateral<sup>862</sup>.

### 13.2. Atores

O quadro de negociações ambientais é complexo, segundo Barston, pois resulta de um mosaico de instituições que se desenvolveram desde a década de 1970<sup>863</sup>. Além dos representantes dos Estados, a negociação ambiental tem envolvido número cada vez maior de atores: novas organizações intergovernamentais, a ONU e outras instituições internacionais, secretariados, pessoas eleitas para dirigir conferências e ONGs. Assim, por exemplo, cerca de 30 mil pessoas compareceram à conferência do Clima, em Paris, sobre a questão do clima<sup>864</sup>.

---

861 Nicolas e Kallab, 2021, p. 18.

862 Barston, 2019, p. 492 e 503.

863 Barston, 2019, p. 244.

864 Barston, 2019, p. 240.

### 13.2.1. Governos

Os diplomatas têm tido papel vital na fase de pré-negociação de acordos ambientais. Trabalham coletivamente, nas palavras de Nicolas e Kallab, para “definir problemas, tratar desafios e preparar um espaço comum para a própria negociação”<sup>865</sup>. Segundo Woolcock, em países mais desenvolvidos, a diplomacia ambiental é conduzida por ministérios especializados. Assim, por exemplo, um especialista em questão climática participa das negociações, guardando, então, a memória institucional e a capacidade de negociação<sup>866</sup>.

Talvez mais do que outras áreas da diplomacia, a ambiental envolve a questão dos avanços científicos sobre o tema tratado. Por essa, entre outras razões, conclui Barston, as reuniões tendem a incluir representantes de ministérios especializados, tais como pesca, parques, turismo, institutos de pesquisa científica e não apenas ministros do meio ambiente. Há mais variações no tamanho e na composição das delegações do que em outras reuniões multilaterais<sup>867</sup>.

Podem ocorrer disputas de lideranças de sessões de conferências ambientais. Ainda segundo Barston, os ministérios do exterior poderão priorizar questões amplas tais como a segurança, relações políticas com outros Estados e táticas diplomáticas melhor do que os ministérios especializados. Como em outras negociações, prossegue aquele autor, o impacto de cada delegação dependerá do conhecimento das negociações anteriores, habilidades diplomáticas, contribuição de ideias para o processo de negociação e o papel desempenhado em comitês<sup>868</sup>.

### 13.2.2. Organizações intergovernamentais

Além do PNUMA, participam da diplomacia ambiental várias outras agências especializadas, tais como as voltadas à marinha, alimentação e

---

865 Nicolas e Kallab, 2021, p. 56.

866 Woolcock, 2013, p. 219.

867 Barston, 2019, p. 243.

868 Barston, 2019, p. 244.

agricultura, trabalho, comércio e desenvolvimento, indústria e, em particular, ao Banco Mundial. Essas agências influenciam na organização das agendas, priorização de itens, atividades regulatórias e iniciativas. Outras instituições internacionais desempenham também papéis relativos à agenda, estudos iniciais, assistência a grupos de trabalho, patrocínio de resoluções, intermediação de conciliações, supervisão administrativa, revisão e emendas a convenções<sup>869</sup>. Seus dirigentes desenvolveram interesses, doutrinas e participação em programas<sup>870</sup>.

### 13.2.3. ONGs

À Conferência do Clima realizada em Paris, ressaltou Barston, compareceram 1.000 ONGs, com 6.000 delegados, representando visões ambientais distintas, assim como organizações intergovernamentais e outras instituições<sup>871</sup>. Entre as muitas ONGs ambientais, algumas têm se destacado ao longo das últimas décadas:

- A World Wildlife Fund – WWF, fundada em 1961, atua em mais de cem países, tem cerca de cinco milhões de membros e dedica-se à preservação da natureza e à proteção da biodiversidade.
- A Friends of the Earth, fundada em 1969, trata de temas relacionados à mudança climática e energia, alimentação e agricultura, conservação dos oceanos e das florestas.
- A Greenpeace, fundada em Vancouver, no Canadá, em 1971, teve início como um protesto contra testes nucleares no Alaska. Cresceu rapidamente e hoje conta com quase três milhões de membros espalhados em muitos países. Concentra-se nas questões de mudança climática, oceanos, florestas, tóxicos, energia nuclear e agricultura sustentável. Emprega ações não violentas para a proteção do planeta.

869 Barston, 2019, p. 245.

870 Barston, 2019, p. 246.

871 Barston, 2019, p. 497.

### 13.3. Processo

O processo negociador, como observado por Corrêa do Lago, tem início internamente, pois os países devem começá-lo pela “convocação de todas as áreas governamentais que podem vir a ser envolvidas na implementação de um acordo que está prestes a ser negociado”<sup>872</sup>. Cabe ao ministério do exterior “assegurar-se” de que a posição seja “compatível com os outros compromissos já assumidos pelo país em diferentes acordos”<sup>873</sup>.

Como informa Barston, trata-se de negociação marcada processualmente pela regra de exigência de consenso para a tomada de decisões e pelo crescente pluralismo de atores e interesses<sup>874</sup>. A dinâmica das negociações pode depender da presidência das sessões e do assessoramento desta pelo secretariado. Para manter o *momentum* das negociações, a presidência poderá apresentar textos que excluam itens sem consenso. Outra tática de delegações é apresentar aos grupos de atores documentos informais para exame. Em caso de impasses, poderão ser colocados entre colchetes os temas sem consenso durante negociações em curso. Também poderá ser indicado um delegado específico para mediar fórmulas conciliatórias, a criação de grupos de contatos, sessões fechadas de chefes de delegação e apresentação de novos textos patrocinados pela presidência<sup>875</sup>.

### 13.4. Acordos

Os acordos resultantes das negociações ambientais podem se revestir de várias formas, entre as quais, tratados, acordos, convenções e protocolos, assim como instrumentos informais, tais como, códigos, diretrizes e declarações. O PNUMA, como notou Barston, tem utilizado a fórmula de reuniões preparatórias seguidas de plano de ação. Também tem influenciado no uso de acordos-quadro (*framework agreements*) que dependerão de acordos subsequentes de implementação<sup>876</sup>.

---

872 Corrêa do Lago, 2022, p. 11.

873 Corrêa do Lago, 2022, p. 12.

874 Barston, 2019, p. 247.

875 Barston, 2019, p. 250.

876 Barston, 2019, p. 251.

### **13.5. Conclusões**

A diplomacia ambiental, de histórico mais recente em comparação com outras, é a mais promissora nos próximos anos dado o crescente interesse universal pelo tema. Reúne inúmeros atores, recebe atenção mediática e exige dos diplomatas esforços para negociar temas complexos, com apoio de ministérios especializados, sob a pressão de ONGs variadas e numerosas. Nesse contexto, tem ganhado projeção, a realização anual das COPs, eventos que atraem abundantes delegações e a atenção mundial para o tema da mudança do clima.



## Capítulo 14

### Diplomacia Cultural e Pública

Neste capítulo são examinados dois tipos de diplomacia muito próximas, a cultural e a de divulgação mais ampla, chamada de diplomacia pública. A primeira, na visão de Kleiner, seria aquela voltada a promover relações culturais com outros países, sobretudo através das atividades organizadas por instituições nacionais ou pelos postos no exterior<sup>877</sup>. A segunda, seria aquela que costuma incumbir a adidos de imprensa em postos no exterior ou ao escritório do porta voz das chancelarias. Volta-se a influir a opinião pública no país anfitrião através dos meios de comunicação, em particular a imprensa<sup>878</sup>.

Quais seriam as diferenças entre a diplomacia cultural e a pública? As opiniões variam entre os que veem na diplomacia pública mera propaganda, os que veem a cultural como central para a pública e os que a veem a primeira como meramente ancilar à segunda. Assim, para Berridge, a cultural constitui tentativa de influenciar a política externa do país de credenciamento por meio da exportação de sua cultura. Por outro lado, aduz aquele autor, a pública consiste na publicidade ou propaganda política direcionada a persuadir um governo estrangeiro a aceitar determinada visão pela utilização da mídia, grupos de pressão e aliados externos<sup>879</sup>. Essa utilização da mídia, para aquele autor, varia segundo as sensibilidades locais. Assim, em democracias liberais, os/as embaixadores/as residentes têm mais possibilidades de exercer a diplomacia pública ou cultural<sup>880</sup>.

A diplomacia cultural é, para Goff, o eixo da pública, pois é nas atividades culturais que a ideia que uma nação tem de si mesma é melhor

---

877 Kleiner, 2010, p. 218.

878 Kleiner, 2010, p. 219.

879 Berridge, 2002, p. 125.

880 Berridge, 2002, p. 126.

representada<sup>881</sup>, enquanto para Melissen, a cultura [apenas] “ajuda a moldar e definir a diplomacia pública”<sup>882</sup>.

### 14.1. Diplomacia Cultural

Durante a I Guerra Mundial, como observaram Hamilton e Langhorne, os governos “estavam mais preparados para contornar os canais convencionais de diálogo diplomático”. Estes autores notaram “uma maior vontade de recorrer ao uso da propaganda e da subversão – técnicas que [...] envolviam influenciar os povos, bem como os seus governantes”<sup>883</sup>.

A Alemanha criaria a *Zentralstelle für Ausländer*; a França, a *Maison de France*; e a Grã-Bretanha, o *War Propaganda Bureau*, não escondendo nesse título o objetivo de sua agência. Embora houvesse profundas diferenças entre essas entidades, seus objetivos se assemelhavam no tocante à ideia de atuar junto à opinião pública no exterior. No caso da agência alemã, como notaram aqueles autores, tratava-se de propaganda exercida pelo ministério do exterior, estabelecida na chancelaria (*Wilhelmstrasse*) e dirigida por um ex-embaixador. O governo da época não hesitou em despender somas altas de dinheiro para comprar jornalistas no exterior, imprimir em língua estrangeira jornais e livros bem como apoiar grupos de compatriotas. Já a agência francesa, também sob os auspícios do ministério do exterior, buscava mostrar as boas intenções da França em jornais, revistas, livros, folhetos, filmes e obras de arte voltadas para o valor de sua cultura. No caso britânico, o *War Propaganda Bureau* era composto de acadêmicos e jornalistas, patrocinado pelo ministério do interior (*Home Office*) e foi colocado sob a égide do ministério do exterior no início de 1916<sup>884</sup>.

A diplomacia cultural desenvolveu-se a partir do fim da II Guerra Mundial. Desde então, Reino Unido, França, Alemanha, Espanha, China e Estados Unidos passaram gradualmente a operar entidades de apoio a sua diplomacia cultural, respectivamente, o Conselho Britânico, a Aliança

---

881 Goff, 2013, p. 421, citando um relatório do Departamento do Estado.

882 Melissen, 2013b, p. 205.

883 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 146.

884 Hamilton e Langhorne, 2011, p. 146-147.

Francesa, o Instituto Goethe, o Instituto Cervantes, os institutos Confúcio<sup>885</sup> e a Agência de Informação dos Estados Unidos<sup>886</sup> conhecida por sua sigla em inglês USAID. Kleiner inclui nessa lista também a Comissão Fulbright e fundações estadunidenses que atuam no exterior<sup>887</sup>.

Os esforços de instituições culturais e organizações fora do país, notou Kleiner, têm se tornado pequenos em comparação com as transmissões das grandes redes de informação televisiva, tais como a CNN e a BBC que possuem audiência global. Não promovem, observou aquele autor, intercâmbio cultural, mas difundem visões americanas e britânicas sobre desenvolvimentos políticos e estilos de vida. Alguns países como a Alemanha e o Japão tentam seguir esses exemplos, mas conseguem diminuir a distância apenas quando difundem em línguas estrangeiras<sup>888</sup>.

#### 14.1.1. *Expressões culturais*

A lista de expressões culturais de um país a serem promovidas no exterior pode incluir desde artes (pintura, escultura, fotografia, arquitetura), língua e literatura, produções cinematográficas e televisivas, história, música, folclore e até mesmo avanços científicos e tecnológicos e feitos esportivos.

No caso brasileiro, por exemplo, música, futebol e telenovelas constituem “marcas” da cultura popular do país mais conhecidas e apreciadas no exterior.

##### a) Promoção de artes e literatura

A promoção da arte é importante, pois, como notou Neumann, esta é “comunicação”<sup>889</sup>. Ao examinar as formas de arte promovidas pela diplomacia, Neumann observou que o gênero de cultura elevada onde diplomatas estão mais presentes é a literatura. Em segundo lugar, mencionou

885 Melissen, 2013a, p. 440.

886 Goff, 2013, p. 426.

887 Kleiner, 2010, p. 64.

888 Kleiner, 2010, p. 65.

889 Neumann, 2016, p. 114.

a pintura como outra forma de arte onde é abundante a representação de diplomatas e da diplomacia<sup>890</sup>.

b) Eventos esportivos

Se considerada de forma ampla, a diplomacia cultural inclui também os esportes. Tal como a promoção das artes, a do esporte pode servir para melhorar relações e para criar imagem positiva de um país. Não por outra razão, os países que haviam pertencido ao Eixo durante a II Guerra Mundial – notaram Black e Peacock – trataram, após o conflito, de sediar os jogos olímpicos. Com objetivos de sua reabilitação na sociedade internacional, realizaram-se jogos em Roma (1960), Tóquio (1964) e Munique (1972). Na década de 1970, os jogos de pingue-pongue foram usados pela diplomacia dos Estados Unidos para aproximação da China<sup>891</sup>. Na década de 1980, governos e representantes diplomáticos tentaram instrumentalizar o esporte para vários propósitos diplomáticos. Houve o boicote dos Jogos Olímpicos de Moscou, em resposta à invasão soviética do Afeganistão e os Jogos de Los Angeles foram boicotados pela União Soviética<sup>892</sup>.

Eventos esportivos, na opinião de Black e Peacock, têm sido vistos como veículos “atraentes para ambições políticas e diplomáticas tanto de governos quanto de vários atores da diplomacia de redes”<sup>893</sup>. Observaram aqueles autores também que a natureza político-diplomática do esporte internacional é, em parte, o resultado de papel transformativo do Comitê Olímpico Internacional, talvez a mais relevante entre as muitas organizações esportivas internacionais<sup>894</sup>.

Na mesma linha, Murray observou que, “se um governo vence a concorrência para os direitos de ser o país anfitrião de um megaevento como a Copa do Mundo, bilhões de percepções estrangeiras sobre o país poderão ser modificadas num período de semanas”<sup>895</sup>. Notou que alguns

---

890 Neumann, 2016, p. 118.

891 Black e Peacock, 2013, p. 713.

892 Black e Peacock, 2013, p. 712.

893 Black e Peacock, 2013, p. 708.

894 Black e Peacock, 2013, p. 709.

895 Murray, 2016, p. 617.

países conseguiram com habilidade sediar megaeventos, entre os quais, a China (Jogos Olímpicos de 2008), África do Sul (Copa do Mundo de 2010) e o Brasil (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016)<sup>896</sup>. Neste último evento, notaram Black e Peacock, o recém-eleito presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, foi visto como tendo sido “esnobado pelo Comitê Olímpico Internacional apesar de seus esforços presenciais pela candidatura de Chicago”, que foi “fragorosamente derrotada pela do Rio de Janeiro, fortemente apoiada pelo *lobby* emotivo do presidente Lula”<sup>897</sup>.

#### 14.1.2. Avaliação

A cultura, como ressaltaram Rozental e Buenrostro, constitui “uma ferramenta valiosa para posicionar a imagem de um país”, pois, “como elemento significativo de *soft power*, é um dos instrumentos mais efetivos e nobres da diplomacia”. Aqueles autores alertaram, porém, que navegar nas suas águas “constitui um desafio, pois é difícil, com discurso oficial, manter a atenção do público”<sup>898</sup>. Para contornar essa dificuldade, sugeriram que a diplomacia se alie a universidades, centros de reflexão (*think tanks*) e de pesquisas, ou seja, entidades que “geram ideias e podem ser aliadas da causa de promover boas relações entre sociedades”<sup>899</sup>.

A capacidade de as ligações culturais entre países provocarem interesse e boa vontade foi também notada por Malone que sublinhou, porém, o custo de promover atividades como festivais de cinema, visita de autores e concertos de artistas famosos. Este alto dispêndio exige – notou o autor – que a diplomacia cultural “faça mais com poucos recursos”<sup>900</sup>.

Além da dificuldade orçamentária, a diplomacia cultural enfrenta também o desafio de transpor e alterar posições arraigadas em cada país. Mas, como observou Goff, se executadas por diplomatas hábeis, as atividades culturais transfronteiriças podem “suavizar atritos, esclarecer temas e prover oportunidades de conexão”<sup>901</sup>. Lembra aquela autora que

896 Murray, 2016, p. 618.

897 Black e Peacock, 2013, p. 717.

898 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 235.

899 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 236.

900 Malone, 2013, p. 126.

901 Goff, 2013, p. 419.

alguns países como Japão, Índia, Brasil e França, por já exportarem produtos culturais, têm potencial para utilizar a cultura popular a seu favor<sup>902</sup>. Concluiu que, para ser eficaz, a diplomacia cultural requer um compromisso de longo prazo<sup>903</sup>. Esse pensamento coincide com a ideia expressa por Kleiner de que, apesar dos desafios, as embaixadas têm como objetivo desenvolver relações amistosas e a longo prazo seu trabalho de relações públicas apresenta resultados<sup>904</sup>.

## 14.2. Diplomacia Pública

### 14.2.1. Conceito

A diplomacia pública, na visão de Melissen, é “um instrumento utilizado por Estados, associação de Estados e alguns sub-Estados para entender culturas, atitudes e comportamentos; construir e gerenciar relações e influenciar pensamentos e mobilizar ações para levar adiante interesses e valores”<sup>905</sup>. Concentra-se, observa Huijgh, na “comunicação diplomática entre entidades políticas e pessoas, geralmente em países estrangeiros, mas, de acordo com alguns relatos, também em públicos nacionais”<sup>906</sup>. Aquela autora afirma que a diplomacia pública tem sido significativamente inspirada e moldada pelos escritos de Joseph Nye que, no prefácio de livro em 2004, afirmou que “a cultura, ideais políticos e políticas’ de um país constituem seu poder brando” (*soft power*). Definiu este como “a habilidade de obter o que se deseja pela atração em vez da coerção ou pagamentos”<sup>907</sup>.

### 14.2.2. Histórico

Para provar que a diplomacia pública não é algo novo na história, Hocking lembra que Tayllerand assim instruía a seus diplomatas: “Façam

---

902 Goff, 2013, p. 424.

903 Goff, 2013, p. 432.

904 Kleiner, 2010, p. 65.

905 Melissen, 2013a, p. 436.

906 Huijgh, 2016, p. 437.

907 Huijgh, 2016, p. 440.

a França ser amada”<sup>908</sup>. Huijgh também afirma que embora tenha tido “origens anteriores”, o uso moderno da expressão “diplomacia pública” é vista como “associada aos Estados Unidos”<sup>909</sup>.

Na primeira metade do século XX era vista como uma extensão da diplomacia e, por alguns, como “um tipo menos parcial de propaganda”<sup>910</sup>. Durante as duas guerras, resumiu-se, nas palavras de Verbeke, à “disseminação de informação, principalmente dirigida a influenciar políticas interna e públicos estrangeiros, e desinteressada no diálogo ou construção de relações”<sup>911</sup>. Floresceu durante a segunda metade do século XX, inclusive na Guerra Fria. Gradualmente, adotou novos métodos e formas mediáticas, tais como difusão de atividades culturais, especialmente por programas radiofônicos da BBC World Service, Voice of America, Radio France Internationale e Deutsche Welle<sup>912</sup>.

#### 14.2.3. *Objetivos*

Ao fazer uso dos novos meios de comunicação eletrônica, nota Verbeck, os diplomatas não mais podem ter como alvos audiências específicas<sup>913</sup>. Fazem uso do *soft power*, não para propaganda, mas tendo como objetivo ulterior o entendimento comum e o diálogo entre nações<sup>914</sup>. As mensagens diplomáticas, na visão de Kurbalija, devem ser redigidas a todas as audiências em potencial<sup>915</sup>. De fato, a mídia social, como ressalta Melissen, permite a um único diplomata numa embaixada alcançar centenas, milhares ou mesmo centenas de milhares de pessoas<sup>916</sup>. A diplomacia pública, prossegue aquele autor, beneficia-se, pois, não apenas dos novos meios digitais, mas também do cultivo de redes extragovernamentais com representantes da

908 Hocking, 2013, p. 133.

909 Huijgh, 2016, p. 438.

910 Huijgh, 2016, p. 439-440.

911 Verbeke, 2023, p. 51.

912 Huijgh, 2016, p. 440.

913 Kurbalija, 2013, p. 147.

914 Verbeke, 2023, p. 51.

915 Kurbalija, 2013, p. 147.

916 Melissen, 2013b, p. 201.

sociedade civil, sobretudo porque esta costuma gozar de mais credibilidade do que representantes de governos estrangeiros acreditados num país<sup>917</sup>.

#### 14.2.4. Características

Uma característica da diplomacia pública, de acordo com Melissen, é não ser privativa de ministérios do exterior uma vez que organizações intergovernamentais, entes subnacionais, ONGs e empresas multinacionais utilizam crescentemente os novos meios digitais para melhorar suas respectivas reputações internacionais<sup>918</sup>. Atualmente, constata Hocking, diplomatas interagem com diversos atores nos países acreditados e integram a diplomacia pública nas suas estratégias de atividades<sup>919</sup>. Outras características da diplomacia pública advêm de sua relação com a confidencialidade, a propaganda estatal e os meios utilizados, como se analisa a seguir.

##### a) Transparência versus confidencialidade

Ao comentar a relação entre a diplomacia pública e a questão da confidencialidade, Heine destacou “a dificuldade de manter a comunicação governamental em segredo numa era em que reina a transparência”<sup>920</sup>. Expressando uma visão diferente, Greenstock afirmou que a diplomacia “sempre envolve um grau de confidencialidade e não há razão para supor que os desenvolvimentos globais hajam mudado isso”<sup>921</sup>, seja para “proteger fontes” ou “causar danos a posições negociadoras e relações”<sup>922</sup>. Mas reconheceu que “excesso de segredos é menos sábio hoje em dia quando o propósito é acobertar uma estratégia não declarada ou para esconder ação que pode ser criticada”<sup>923</sup>.

A respeito do tema da confidencialidade, é de se lembrar que a CVRD trata de relações entre Estados, nada dispondo sobre diplomacia pública.

---

917 Melissen, 2013b, p. 208.

918 Melissen, 2013b, p. 198-200.

919 Hocking, 2013, p. 133.

920 Heine, 2013, p. 54.

921 Greenstock, 2013, p. 114.

922 Greenstock, 2013, p. 109.

923 Greenstock, 2013, p. 114.

Ao contrário, poder-se-ia argumentar que, ao exigir a não interferência em assuntos internos (artigo 41.1), a Convenção limita a ação diplomática às comunicações entre governos e coíbe aquela junto à opinião pública. Há, entretanto, como observou Barder, uma linha difusa entre interferência e a manutenção de contato com pessoa de quem o país acreditado não gosta<sup>924</sup>.

#### b) Publicidade *versus* propaganda

Melissen, – o mais veemente defensor da ideia de que a diplomacia pública não é propaganda – admitiu que há praticantes da diplomacia que se recusam a distinguir entre esta e a diplomacia pública<sup>925</sup>. Na sua leitura, estes opositores veem a segunda como um nome moderno para “propaganda branca” – isto é, aquela que admite sua fonte e é dirigida principalmente para públicos estrangeiros, mas também para eleitorados internos<sup>926</sup>. Para aquele autor, praticar a diplomacia pública requer vencer a oposição desses tradicionalistas que a consideram um “eufemismo para propaganda, atividade que constitui um desenvolvimento danoso ou simplesmente periférico à diplomacia”<sup>927</sup>. Reconhece Melissen que caminhar entre o que é aceitável e o que é inaceitável pode ser problemático, à medida que governos encorajam embaixadores a se engajarem em debates públicos no país anfitrião<sup>928</sup>.

Entre seus vários argumentos em favor da diplomacia pública, Melissen sublinha que governos gostam de falar com uma única voz. No seu entender, a coordenação nacional das projeções de órgãos governamentais é mais fácil de ser executada por meio da diplomacia pública do que na realidade diária de lutas internas burocráticas<sup>929</sup>. Os governos se dão conta de que a projeção da atratividade de seus países demanda alcançar a sociedade civil

924 Barder, 2016, p. 33.

925 Melissen, 2013a, p. 438.

926 Melissen, 2013a, p. 439.

927 Melissen, 2013b, p. 197.

928 Melissen, 2013a, p. 439.

929 Melissen, 2013a, p. 446.

transnacional<sup>930</sup>. Concluiu que a propaganda não está em geral interessada em diálogo ou qualquer forma de construção de relacionamento<sup>931</sup>.

Outros autores são menos enfáticos sobre o valor da diplomacia pública. Rana reconhece que algumas atividades da diplomacia pública constituem propaganda. Mas opina que a promoção da cultura, educação e imagem externa de um país não pode ser deixada de lado<sup>932</sup>. Já na visão de Verbeke, a diplomacia pública engloba a construção de uma imagem nacional sólida, mas que vai além da propaganda, pois esta pode ser contraproducente. Também não deve se resumir a meras campanhas de relação pública. Seu objetivo ulterior, é o entendimento comum e o diálogo entre nações<sup>933</sup>.

Esta última ideia, isto é, a de que a diplomacia pública promove o diálogo, também foi expressa por Sigsgaard, para quem uma diferença final entre a propaganda e a diplomacia pública é que “enquanto a propaganda difunde continuamente mensagens aos seus grupos-alvo, a diplomacia pública utiliza uma estratégia de comunicação nos dois sentidos”<sup>934</sup>. Para aquele autor, a propaganda constitui uma tentativa de “estreitar os horizontes das pessoas, de amoldar suas opiniões por todos os meios necessários”, enquanto a diplomacia “procurar abrir os horizontes das pessoas através da informação e educação”<sup>935</sup>.

### c) Meios

Dos diplomatas modernos, na opinião de Roberts, espera-se que projetem as mensagens de seus governos<sup>936</sup>, não apenas pela imprensa local, mas também por meio da mídia social e ferramentas digitais para alcançar maior número de pessoas. Segundo aquele autor, estas podem ser utilizadas para conversas públicas *online*, para estimular debate sobre temas relevantes, para promover relações com públicos estrangeiros e

---

930 Melissen, 2013a, p. 437.

931 Melissen, 2013a, p. 440.

932 Rana, 2011, p. 78.

933 Verbeke, 2023, p. 51.

934 Sigsgaard, 2020, p. 13.

935 Sigsgaard, 2020, p. 12.

936 Roberts, 2017, p. 27.

para medir a opinião pública em países anfitriões<sup>937</sup>. Hoje, como observou Kleiner, muitas missões diplomáticas mantêm seus portais eletrônicos para disseminar informação<sup>938</sup>.

#### 14.2.5. Avaliações

A diplomacia pública, na visão de Melissen, não apresenta respostas fáceis ou soluções rápidas. Além disso, é difícil estabelecer uma relação de causa e efeito para demonstrar a eficácia de ações específicas de uma diplomacia pública. Na sua opinião, a diplomacia pública do futuro provavelmente será mais sensível do ponto de vista cultural. Terá que se apoiar em atores não governamentais. Não estará livre de paradoxos, à medida que governos se ajustem à essa nova forma de diplomacia. A necessidade de coerência de narrativas compelirá os Estados e outros atores oficiais a refletirem sobre os temas identitários e aspirações específicas nos desdobramentos de controvérsias internacionais. Vai exigir que alguns deixem suas “zonas de conforto” e ingressem na arena democrática na qual tópicos são politizados e argumentados. Governos autoritários se confrontarão com os limites da influência estatal e com o desafio de mudar a direção das percepções estrangeiras num mundo progressivamente transnacional que empodera indivíduos mais do que outrora. Concluiu Melissen que não há alternativa à modernização de diplomacia pública, mas influenciar públicos estrangeiros não será tarefa fácil<sup>939</sup>.

Noutro escrito do mesmo ano, Melissen observou que muitos praticantes viram na diplomacia pública uma janela para modernizar sua profissão. Dentro dos governos, os que advogam a nova diplomacia pública viram o novo debate como parte integral das novas abordagens como meio para ajudar a mudar cultura diplomática adversa a riscos e ensimesmada no que se refere a tratar com o público<sup>940</sup>.

937 Roberts, 2017, p. 28.

938 Kleiner, 2010, p. 221.

939 Melissen, 2013b, p. 207.

940 Melissen, 2013a, p. 441.

### 14.3. Conclusões

A diplomacia cultural possivelmente continuará ativa ainda que sofra crescentes dificuldades orçamentárias nos países que mais a exercem. À falta de recursos soma-se a dificuldade de seleção dos projetos culturais que devam merecer o mecenato diplomático. Para evitar críticas a gastos com artistas, filmes ou outros representantes da cultura de um país, o ideal deveria ser a tomada de decisões por órgãos coletivos em que várias categorias sejam representadas. Outro critério a prevalecer seria o de promover novos talentos, seja nas artes visuais, na música ou na literatura, e não os que os já contam com canais comerciais para alcançar público externo.

Por sua vez, a chamada diplomacia pública apresenta-se como uma das mais promissoras, embora encontre resistências e, de fato, possa aparentar ser propaganda oficial, caso não bem executada. Vista como uma forma de incentivar os diplomatas a serem mais participativos noutros países, a ideia de uma diplomacia pública pode encorajar sua maior interação com a sociedade do país em que estiverem acreditados. Nesse sentido, diferentemente da propaganda que seria uma ação diplomática unilateral, a diplomacia pública envolveria a interação, isto é, ao projetar seu país, o diplomata deveria não apenas fazer apresentações, mas também ouvir questionamentos, responder e argumentar em defesa deste. Essa ação traz, no entanto, riscos aos seus praticantes, pois, ao se dirigirem diretamente ao público dos Estados junto aos quais estão acreditados (e não apenas aos seus governos), sua ação poderá ser vista como interferência em assuntos internos. A atuação, portanto, deve ser cautelosa e ater-se a divulgar o país acreditante sem críticas ao acreditado. Haverá sempre presente, portanto, inevitavelmente uma linha tênue a não ser ultrapassada entre o respeito à soberania alheia e a função de proteger os interesses do país representado.

## Capítulo 15

### Paradiplomacia

A paradiplomacia ou diplomacia subnacional diz respeito àquela praticada tanto por províncias, Estados ou regiões autônomas de um país, quanto pelas cidades. É definida por Bjola e Kornprost como o “envolvimento diplomático de órgãos não centrais, mais ainda governamentais, nas relações internacionais”<sup>941</sup>. Paradiplomacia, segundo Mamadouh e Van der Wusten, é “um neologismo que apareceu pela primeira vez no início da década de 1980 na literatura norte-americana sobre federalismo” e foi adotado para substituir a palavra microdiplomacia, que poderia ser interpretada como depreciativa<sup>942</sup>. A diplomacia subnacional opõe-se, por outro lado, à diplomacia supranacional, termo que surgiu com a criação da UE para designar as relações por ela mantidas, “acima” daquelas mantidas pelos países-membros.

Mamadouh e Van der Wusten, distinguem a paradiplomacia da diplomacia no tocante aos relacionamentos envolvidos. Observam que a diplomacia “é comumente associada de maneira próxima aos Estados modernos com sua presunção de uma divisão nítida entre assuntos internos e externos, e conseqüentemente, entre políticas nacionais e externas”. Para esses dois autores, a paradiplomacia de cidades e regiões é algo realmente distinto, pois envolve atores, objetivos, atividades, instrumentos e locais diferentes. Na sua visão, não se trata de uma réplica da diplomacia de Estado numa escala inferior, mas de inclusão de práticas diferentes de relações transnacionais<sup>943</sup>. Tratar-se-ia, portanto, do exercício de uma nova diplomacia cujo espírito, segundo Khanna, seria o de governar globalmente, mas atuar localmente<sup>944</sup>.

---

941 Bjola e Kornprost, 2018, p. 254.

942 Mamadouh e Van der Wusten, 2016, p. 136.

943 Mamadouh e Van der Wusten, 2016, p. 135.

944 Khanna, 2011, p. 464.

### 15.1. Diplomacia de Estados, províncias ou regiões

Províncias ou Estados de países federativos, como observaram Hutchings e Suri, têm criado interações externas diretas. Assim, por exemplo, os 16 estados (*lander*) da Alemanha, em especial a Baviera, tem atuado de forma independente, particularmente em matéria de política comercial<sup>945</sup>. Na opinião de Kleiner, porém, algumas das atividades de unidades subnacionais não se qualificam como diplomáticas<sup>946</sup>. De fato, poder-se-ia argumentar tratar-se de atuação internacional, mas não diplomática, pois esta seria apenas a tradicional, ou seja, aquela entre Estados.

A forma atual de diplomacia subnacional teve origem nas décadas de 1970 e 1980 como expressão política entre governos centrais e outros entes de uma federação ou mesmo de Estados unitários. Os exemplos típicos de paradiplomacia, segundo Bjola e Kornprobst, incluem os casos de Quebec, no Canadá; Catalunha e País Basco, na Espanha; e Califórnia, nos Estados Unidos<sup>947</sup>. A estes exemplos poderiam ser acrescentados outros, tais como, os Estados de países federativos e entidades autônomas, exemplificados pela Escócia e País de Gales, no Reino Unido<sup>948</sup>.

No caso brasileiro, a prática da diplomacia subnacional ou paradiplomacia é aquela realizada por entes da federação brasileira, isto é, estados, municípios e Distrito Federal. Constitui uma realidade evidenciada por acordos internacionais, seja de financiamento, seja com outros entes homólogos no exterior, ou ainda com redes internacionais.

As cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como várias outras, relacionam-se com inúmeras cidades no exterior e fazem parte de diversas redes internacionais e regionais. O estado de São Paulo mantém em Nova York um escritório comercial para promover comércio e atrair investimentos.

---

945 Suttén, 2020, p. 71.

946 Kleiner, 2010, p. 29.

947 Mamadouh e Van der Wusten, 2016, p. 142.

948 Mamadouh e Van der Wusten, 2016, p. 142.

## 15.2. Diplomacia de cidades

As cidades, observou Marchetti, podem ser vistas sob três aspectos: (a) como áreas populadas em que pessoas moram e trabalham (*urbs*); (b) agrupamento de cidadãos (*civitas*, e (c) agregações institucionais (*polis*). Apresentam limites administrativos que nem sempre refletem as áreas urbanas correspondentes aos assentamentos humanos com alta densidade populacional<sup>949</sup>.

A população mundial que vive em cidades passou de apenas 14% em 1900 a 55% em 2019. Estima-se que, em 2050, 70% da população mundial será urbana<sup>950</sup>. Do ponto de vista econômico, as cidades respondem por 80% do PIB mundial<sup>951</sup>. Diante desses dados da relevância das cidades, há de se concordar com Marchetti quando ele diz que a diplomacia das cidades emerge como uma estrada óbvia e eficiente para o empoderamento internacional de cidadãos<sup>952</sup>.

Os países apresentam classificações distintas das cidades segundo seu número de habitantes. De maneira geral, lugarejos ou vilas passam a ser definidas como cidades quando ultrapassam a 50 mil habitantes. As cidades pequenas são aquelas de população entre 50 e 100 mil pessoas; médias entre 100 e 250 mil; grandes, entre 250 e 500 mil; muito grandes, entre 500 mil e um milhão de habitantes; globais, entre 1 e 5 milhões; e megacidades, com mais de 10 milhões<sup>953</sup>. Hoje há 33 destas últimas no mundo<sup>954</sup>. Exemplos de megacidades atuantes na paradiplomacia seriam Londres, Tóquio e Nova York<sup>955</sup>.

### 15.2.1. Definição

A diplomacia de cidades, na definição de Bjola e Kornprobst, consiste na “prática de relações internacionais mediada por governos locais”<sup>956</sup>. Na

949 Marchetti, 2021, p. 25.

950 Marchetti, 2021, p. 1.

951 Marchetti, 2021, p. 2.

952 Marchetti, 2021, p. 42.

953 Marchetti, 2021, p. 25-26.

954 Marchetti, 2021, p. 27.

955 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 178.

956 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 240.

concepção desses autores, esta atividade cidadina envolve “o engajamento de cidades com outros atores na esfera internacional através de uma variedade de processos, instrumentos e instituições para avançar interesses locais”<sup>957</sup>. Para Marchetti, a diplomacia de cidades consiste na combinação de instituições e práticas que permitem a centros urbanos engajarem-se em relações com uma terceira parte – estatal ou não – para além dos limites das fronteiras, com o objetivo de perseguir seus interesses<sup>958</sup>.

Já para Mamadouh e Van der Wusten, a expressão diplomacia de cidades tem vários significados “desde uma definição que inclui todas as relações políticas externas das cidades, até uma restrita, focalizada no papel dos prefeitos como mediadores em solução de controvérsias internacionais”. Segundo ainda esses dois autores, a diplomacia de cidades recebe outras etiquetas que não se referem à diplomacia, tais como, “cooperação de cidade a cidade”, “geminção de cidades”, “cidades irmãs”, “parcerias de cidades”, “projetos externos” e “ação externa”<sup>959</sup>.

### 15.2.2. *Objetivos*

Na opinião de Marchetti, a diplomacia das cidades “expressa a vontade dos cidadãos de terem outro ponto de vista nos assuntos internacionais”. Propicia uma oportunidade para a cidade se engajar com contrapartes no exterior e possivelmente obter benefícios importantes. Relacionam-se, para esse fim, com instituições internacionais, governos estrangeiros, ONGs, empresas privadas, e muitos outros atores do cenário mundial. Atuam por meio de redes multilaterais, parcerias bilaterais e iniciativas conjuntas<sup>960</sup>.

### 15.2.3. *Histórico*

Desde sua criação na Antiga Mesopotâmia, lembram Bjola e Kornprobst, as cidades têm sido atores diplomáticos estáveis. Através da história têm constituído “nódulos de atividade humana”. Notam aqueles autores que

---

957 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 246.

958 Marchetti, 2021, p. 47.

959 Mamadouh e Van der Wusten, 2016, p. 137.

960 Marchetti, 2021, p. 4.

para atender seus interesses à medida que cresciam, as cidades começaram a intercambiar enviados em bases regulares para tratar de comércio e conduzir negociações<sup>961</sup>. Acuto ressalta que as cidades também são os atores diplomáticos mais antigos<sup>962</sup>, lembrando igualmente que as cidades da Antiga Mesopotâmica e da Anatólia mantinham trocas de enviados para estabelecer reconhecimento mútuo e missões comerciais. Ressaltou que, na Idade Média e no Renascimento, a diplomacia era dominada pelas cidades-Estados, particularmente na Itália e na Europa setentrional onde se reuniram na Liga Hanseática, “cuja intensa competição diplomática e interações ajudaram a solapar o Sagrado Império Romano, enquanto fornecia combustível para a revolução comercial e viagens de exploração através do Atlântico e da Ásia”<sup>963</sup>.

Bjola e Kornprobst ressaltam que muitas das características do sistema diplomático atual, tais como missões permanentes, evoluíram da diplomacia contínua das cidades. Notam ainda que a nação Estado, frequentemente identificada como o principal ator diplomático no palco internacional, em comparação com a cidade, é uma entidade relativamente nova. Apareceu primeiramente com a Paz de Westfália de 1648, e mais tarde no Congresso de Viena de 1815, as nações Estado se tornaram os principais atores internacionais. Enquanto isso ocorria, as cidades gradualmente perdiam seu monopólio da conduta da política externa que passava para o domínio dos Estados recém-formados e de suas instituições<sup>964</sup>. Mas, como apontou também Acuto, mesmo depois, as cidades conduziram historicamente atividades diplomáticas, tais como comunicação e representação, muito além da vida do sistema nacional-estatal westfaliano<sup>965</sup>.

Hoje a diplomacia de cidades envolve o engajamento destas com outros atores da esfera internacional através de processos e instituições que podem promover seus interesses. Para esse fim, as cidades começaram a constituir

---

961 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 240.

962 Acuto, 2016, p. 511.

963 Acuto, 2016, p. 511.

964 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 240.

965 Acuto, 2016, p. 511.

um sistema diplomático tradicional<sup>966</sup>. Megacidades, tais como Londres, Tóquio e Nova York, têm participado de organizações internacionais, em especial da Unesco. Como notou Marchetti, cidades foram recentemente convidadas para reuniões preparatórias de processos liderados pela ONU nas áreas de redução de riscos para desastres, desenvolvimento sustentável, mudança climática e habitação. Além disso, têm defendido a proposta de receberem *status* especial na AGNU<sup>967</sup>. Muitas das cidades globais, notou Acuto, dispõem de escritórios dedicados a relações internacionais com a tarefa específica de promover a cidade no exterior e estabelecer conexões internacionais<sup>968</sup>.

#### 15.2.4. Formas de atuação

De maneira geral, a paradiplomacia apresenta, segundo Bjola e Kornprobst, três vertentes: a econômica (atração de comércio e de investimentos), a de cooperação (cultural, educacional, técnica, tecnológica e outras) e a política (autonomia)<sup>969</sup>. Marchetti amplia essa classificação levando-se em conta também, conforme o número de interlocutores, que essa interação se faz bilateral ou multilateralmente.

##### a) Atuação bilateral

No âmbito bilateral, as cidades, em especial as megalópoles, buscam relações especiais, por vezes, por meio de irmanamentos. Prefeitos firmam memorandos de entendimento genéricos ou com programas específicos em matérias tais como educação e meio ambiente<sup>970</sup>. Entre as áreas de cooperação encontra-se a de policiamento municipal, com intercâmbio de oficiais de ligação. Outra área de crescente atualidade entre cidades é a de mudança climática<sup>971</sup>. Marchetti observou que os governos locais buscam intercâmbio de capacidades, *know-how*, tecnologia, boas práticas, e experiências em setores puramente administrativos, tais como mobilidade,

---

966 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 240.

967 Marchetti, 2021, p. 5.

968 Acuto, 2016, p. 514.

969 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 179.

970 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 241.

971 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 242.

planejamento urbano, burocracia, saúde, bem-estar, e outros serviços públicos<sup>972</sup>.

b) Atuação multilateral

Cidades ganham *status* de observadores de organizações internacionais, participam de debates e colaboram em projetos centrados na entrega de serviços municipais<sup>973</sup>.

- Uma organização internacional que, na opinião de Marchetti, apresenta relevância especial para as cidades é o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (*Habitat*). Criado em Vancouver em 1976, tornar-se-ia o principal motor para uma mudança mais profunda da visão das cidades como atores internacionais. Sua *Nova Agenda* (2016) concentra-se na sustentabilidade urbana, tal como previsto no 11º dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>974</sup>.
- A rede *Cidades Unidas e Governos Locais* (conhecida pela sigla em inglês UCGL) atua na defesa dos interesses urbanos junto às Nações Unidas. As cidades se reúnem para que sejam ouvidos interesses específicos e posteriormente buscam atuar com uma só voz, para que, na opinião de Marchetti, possam ser mais eficientes na influência junto à instituição pertinente<sup>975</sup>.
- Fora do âmbito da ONU, um evento de diplomacia das cidades que tem se destacado é a Cúpula de Prefeitos da *Urban 20*. Os membros são prioritariamente prefeitos dos países do G20 e seus *sherpas*. Cada uma das cidades do G20, observa Marchetti, constitui uma força política e econômica de peso. Juntas equivalem ao quinto país mais populoso no mundo e respondem por 8% do PIB global. Coletivamente constituem a terceira economia do mundo, após os Estados Unidos e a China.

972 Marchetti, 2021, p. 71.

973 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 242.

974 Marchetti, 2021, p. 70.

975 Marchetti, 2021, p. 70.

Seu objetivo é trazer os temas das cidades para o centro das discussões do G20<sup>976</sup>.

Observa Marchetti que redes de cidades fornecem uma infraestrutura central para a diplomacia de cidades poder operar no sistema internacional<sup>977</sup>. Criam parcerias e, frequentemente, envolvem também o setor privado. O número de redes passou de 55, em 1985, para 2.015, em 2016.

- Algumas dessas redes são regionais, tais como a *MERCOCIDADES*, fundada em 1995 e atualmente com 353 cidades do Mercosul<sup>978</sup>.
- Outras redes são internacionais, como a C-40 – Grupo de Liderança de Cidades, criada em Londres em 2005 e voltada à questão do clima, conta com mais de 90 cidades afiliadas<sup>979</sup> que representam um quarto da economia global e contam com mais de 600 milhões de habitantes<sup>980</sup>.
- Há ainda a destacar o Conselho Internacional para Iniciativas Locais para o Meio Ambiente – ICLEI (na sigla em inglês) do qual participam mais de 1.200 cidades<sup>981</sup>.

As redes de cidades incluem igualmente outros atores, tais como, por exemplo:

- a entidade privada *Bloomberg Philanthropies* que lançou diversos projetos para fortalecer a capacidade de as cidades resolverem desafios críticos<sup>982</sup>; e
- a Fundação *Helen MacArthur* que se dedica ao tema da economia circular.

#### 15.2.5. Áreas de atuação

As cidades atuam internacionalmente em várias áreas entre as quais a econômica, a cultural e muitas outras, como se verá a seguir.

---

976 Marchetti, 2021, p. 71.

977 Marchetti, 2021, p. 77.

978 Marchetti, 2021, p. 78-79.

979 Marchetti, 2021, p. 79.

980 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 242.

981 Marchetti, 2021, p. 80.

982 Marchetti, 2021, p. 81.

#### a) Atuação econômica

A dimensão econômica da diplomacia de cidades se faz presente principalmente na atração de investimentos e na exportação de bens<sup>983</sup>. A atração de capitais para atividades econômicas pode ser via turismo, sede de instituições globais e empresas e pela organização de feiras, exposições e competições esportivas. Para atingir esses fins, cidades promovem missões comerciais e de investimento, shows comerciais e eventos turísticos<sup>984</sup>. A criação de uma marca (*brand*) e uma estratégia de internacionalização está, na opinião de Marchetti, ligada ao potencial de *soft power* que as cidades podem desenvolver<sup>985</sup>.

#### b) Atuação cultural

A diplomacia cultural envolve intercâmbios estudantis, redes migratórias, presença de museus, galerias e teatros, bem como a organização de grandes eventos (festivais, shows, exposições). Envolvem a vinda de artistas e de instituições culturais voltadas ao enriquecimento cultural e ao reforço da projeção internacional<sup>986</sup>. Incluem também o lançamento de candidatura a sediar eventos mundiais, tais como Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo, assim como a Expo Mundial<sup>987</sup>.

#### c) Outras atuações

A cooperação entre cidades para o combate de epidemias, como a Covid-19, a defesa dos direitos humanos, o acolhimento de migrantes e a prestação de cooperação para o desenvolvimento constituem outras das formas de diplomacia de cidades<sup>988</sup>.

### 15.2.6. Avaliações

Marchetti nota que, no novo sistema de governança global, as autoridades locais conseguiram ampliar espaço para manobra no nível

983 Marchetti, 2021, p. 83.

984 Marchetti, 2021, p. 82.

985 Marchetti, 2021, p. 90.

986 Marchetti, 2021, p. 90.

987 Marchetti, 2021, p. 82-83.

988 Marchetti, 2021, p. 99-104.

internacional<sup>989</sup> uma vez que atores não estatais se encontram em toda parte na política global<sup>990</sup> e a dinâmica da globalização acentuou a diminuição da exclusividade dos Estados como atores nas relações internacionais<sup>991</sup>. Para aquele autor, as cidades estão aparecendo no palco global como novos atores promissores e capazes de tratar de desafios globais e até mesmo construir sua própria política externa<sup>992</sup>.

O crescimento da diplomacia das cidades não é, porém, reconhecido por todos. Assim, para Kleiner, nem toda interação das unidades subnacionais com o mundo exterior “merece ser chamada de diplomacia”. Exemplos de ações não diplomáticas subnacionais seriam as imposições de sanções para influenciar atores estrangeiros ou barreiras comerciais para bens e serviços<sup>993</sup>. Na realidade, tais exemplos tratam de ações que desrespeitam normas constitucionais que limitam as esferas nacionais e locais dos Estados.

#### a) Poder político

Na previsão de Marchetti, a questão do poder constitucional das cidades maiores deverá ser um tema chave na governança democrática da segunda metade do século. Cabe indagar, a esse respeito, se o crescimento das cidades significará automaticamente seu empoderamento. Ou, ao contrário, por se tornarem muito poderosas, as cidades serão constringidas por atores interessados em manter o *status quo*. Aquele autor observa, nesse sentido, que em diversos países, inclusive Canadá, Estados Unidos e o Reino Unido, os partidos conservadores obtêm mais apoio das áreas rurais, enquanto os liberais tendem a obter maioria nas cidades integradas globalmente. Conclui que os partidos conservadores poderão argumentar que uma representação urbana maior poderá conduzir a uma tirania urbana (liberal)<sup>994</sup>.

---

989 Marchetti, 2021, p. 16.

990 Marchetti, 2021, p. 14.

991 Marchetti, 2021, p. 18.

992 Marchetti, 2021, p. 107.

993 Kleiner, 2010, p. 21-24.

994 Marchetti, 2021, p. 52.

## b) Resultados

A diplomacia subnacional, segundo Marchetti, é vista como mais eficiente do que a federal ou central para atrair investimentos e cooperação específicos. Podem servir como substitutos funcionais para a diplomacia nacional. Quando Estados são incapazes de servir aos interesses e apoiar os direitos dos cidadãos, ou o fazem de maneira ineficiente, as cidades podem complementá-los ou substituí-los<sup>995</sup>. Por vezes, as cidades podem, assim, se direcionar internacionalmente em nítido contraste em relação ao governo nacional, o que, nota Marchetti, pode gerar controvérsias no país<sup>996</sup>.

## c) Perspectivas futuras

Como notou Acuto, as cidades evoluíram de meras conexões entre cidades irmãs para cooperação em redes de cidades, com organizações governamentais, ONGs e empresas, sobre temas de governança global de meio ambiente a cultura ou segurança. Concluiu que, no futuro, é provável que se veja como as cidades estão tecendo uma textura trabalhada em rede de conexões transnacionais, internacionais e subnacionais<sup>997</sup>.

Marchetti notou que a diplomacia de cidades se tornou difundida entre municípios, incluindo cidades pequenas, médias e grandes, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento pelo mundo afora. A diplomacia de cidades, na sua opinião, devia ser vista como uma plataforma institucional que lhes permite conectar em dimensões globais e locais. Conclui que há riscos e oportunidades na ação internacional das cidades. Seu empoderamento requer tempo e recursos e as normas atuais dificultam essa ação no exterior. Para diminuir seus riscos nessa atuação, segundo Marchetti, as cidades deveriam melhorar suas instituições internas, sua consciência social, sua coordenação com o governo central, sua coordenação com os atores internacionais e sua coordenação com suas contrapartes<sup>998</sup>.

995 Marchetti, 2021, p. 6.

996 Marchetti, 2021, p. 5.

997 Acuto, 2016, p. 519.

998 Marchetti, 2021, p. 108-109.

### 15.3. Conclusões

A diplomacia subnacional, em particular a de cidades, constitui uma realidade distinta daquela exercida pelos governos centrais ou federais. Entes subnacionais tratam com seus homólogos, trocam experiências de nível local, recebem e prestam cooperação, mantêm redes e expressam posições a respeito de temas internacionais que os afetam, sejam estes, em matéria urbanística, educacional ou ambiental, para se citar alguns exemplos. Megalópoles, como São Paulo, mantêm intensa atividade internacional, seja no âmbito bilateral quanto multilateral.

O relacionamento dos entes subnacionais com o exterior tem recebido crescente aceitação por governos centrais, mas ainda encontra resistências. Regras constitucionais sobre a representação externa restringem as ações locais em áreas tais como aceitação de imigrantes, comércio externo, acesso a financiamentos internacionais que requerem aval dos órgãos financeiros nacionais.

QUARTA PARTE  
DESAFIOS, MUDANÇAS E PERSPECTIVAS



## Capítulo 16

### Desafios, mudanças e perspectivas

No correr de sua extensa história, a diplomacia estabeleceu uma tradição de adaptação a novas circunstâncias. Desde sua longínqua origem, sofreu, como instituição, muitas mudanças. Redefiniu-se, aprimorou-se e expandiu-se. É, hoje, herdeira de rico patrimônio de práticas experimentadas. Enfrenta, como em outros momentos de sua trajetória desafios, examinados neste capítulo final, no qual são também tratadas algumas mudanças em curso e ações que têm sido recomendadas para as adequações às inovações da conjuntura internacional. Ao final, são especuladas as perspectivas futuras desse ofício milenar.

#### 16.1. Desafios

Os desafios para a diplomacia no século XXI, incluem a globalização (fenômeno para o qual a rede eletrônica internacional tem sido a principal força)<sup>999</sup>; a proliferação de novos atores (governos, organizações internacionais, ONGs e empresas); o aumento do número de temas tratados pela política externa<sup>1000</sup>; a consequente necessidade de maior interação com a sociedade civil; e, por fim, a diminuição da separação entre os níveis de participação diplomática (municipal e central; bilateral, regional e global). Em consequência desses fatores teriam se reduzido tanto o escopo quanto as funções dos ministérios do exterior e de suas missões<sup>1001</sup>. São examinados, a seguir, três desses desafios, a saber, o impacto da globalização, a proliferação de atores e o aumento do número de temas.

---

999 Kurbalija, 2013, p. 144.

1000 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 6.

1001 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 245.

### 16.1.1. Globalização

Seja como for definida, a globalização, na opinião de Haas, consiste no

[...] surgimento de um mundo crescentemente interconectado e marcado por maiores fluxos de trabalhadores, turistas, ideias, correspondência eletrônica, petróleo e gás, sinais de televisão e rádio, dados, receitas e drogas ilícitas, terroristas, migrantes e refugiados, armas, vírus (de computadores e biológicos), dióxido de carbono e outros gases que contribuem para a mudança climática, bens manufaturados, comida, dólares e outras moedas, tweets e muito mais.<sup>1002</sup>

Na sua opinião, para esse fenômeno, a tecnologia contribuiu de forma relevante<sup>1003</sup>. Mas também pesaram, segundo aquele autor, a geopolítica, as decisões empresariais e o comércio exterior, entre outros fatores<sup>1004</sup>. A mudança climática não respeita fronteiras, nem doenças infecciosas como a Covid-19. Uma das maneiras, prossegue Haas, que os governos adotam para enfrentar a globalização é coletivamente, e não nacionalmente, o que caracteriza, na sua visão, a essência do multilateralismo<sup>1005</sup>.

A globalização tornou as fronteiras nacionais menos relevantes na determinação de ideias, disseminação de informação, distribuição de serviços, capital, trabalho e tecnologia. A rapidez da comunicação, na expressão de Kleiner, tornou as fronteiras mais permeáveis do que antes<sup>1006</sup> e as migrações transfronteiriças desafiaram a capacidade de Estados absorverem novas populações. Na sua percepção, a globalização tornou o território menos importante, embora este continue a ser a base dos Estados desde a criação do sistema westfaliano. A diplomacia, apontou Wiseman, teve que absorver, nas suas práticas, os efeitos da globalização, do fim da Guerra Fria, da regionalização e da alteração no equilíbrio de

---

1002 Haas, 2021, p. 159.

1003 Haas, 2021, p. 160.

1004 Haas, 2021, p. 161-162.

1005 Haas, 2021.p. 163.

1006 Kleiner, 2010, p. 17.

poder mundial do qual o crescimento do poder da China constitui sua maior expressão<sup>1007</sup>.

Multiplicaram-se e diversificaram-se, como observou Gilboa, os atores e interesses envolvidos na formulação de política externa e criaram-se oportunidades para colaboração recíproca. Os ministérios do exterior dispõem, nesse contexto, de mais ferramentas, mais eficazes e mais rápidas<sup>1008</sup>. Diplomatas podem alcançar e engajar audiências amplas e cidadãos podem influenciar, como nunca, tanto a política externa quanto a diplomacia<sup>1009</sup>.

Ademais, notou Roberts, embaixadores enfrentam a concorrência de chefes de Estado e de governo, assim como de ministros, além da paradiplomacia e da diplomacia da Trilha II<sup>1010</sup>, seja quando em viagem ou por meio de comunicação [direta]<sup>1011</sup>. Com a vinda de novos atores e a disseminação digital da informação, a diplomacia, ressalta Verbeke, assiste a uma redução de seu monopólio ou controle de informações confidenciais ou secretas obtidas durante as negociações<sup>1012</sup>.

Como resultado dessa evolução, nas palavras exageradas de Khanna, “[a] diplomacia hoje ocorre entre qualquer um que seja alguém”. Informou existirem cerca de duzentos países no mundo que se relacionam entre si, cerca de cem mil multinacionais que negociam constantemente com governos e entre si, e pelo menos cinquenta mil ONGs transnacionais que consultam leis e tratados internacionais e intervêm em conflitos de zonas para prestar assistência a regimes e povos necessitados. Concluiu que todos esses atores adquiriram autoridade suficiente – seja por meio de dinheiro, experiência ou *status* – para se tornarem influentes<sup>1013</sup>.

---

1007 Wiseman, 2013, p. 340-341.

1008 Eytan Gilboa, 2016, p. 542.

1009 Gilboa, 2016, p. 540.

1010 Roberts, 2017, p. 25.

1011 Verbeke, 2023, p. 47.

1012 Verbeke, 2023, p. 47.

1013 Khanna, 2011, p. 174.

### 16.1.2. Atores

Pode-se discordar da afirmação de Mills de que os Estados soberanos não mais controlam as relações internacionais<sup>1014</sup>. Mas, há de se reconhecer que, hoje em dia, além dos governos, também atuam, direta ou indiretamente na diplomacia (ou sobre esta exercem alguma influência) organizações intergovernamentais e não governamentais, assim como até mesmo algumas empresas globais.

#### a) Governos

O número de países quadruplicou desde 1945, apresentando uma grande diversidade entre estes. A primeira onda de expansão, notaram Cooper *et al.*, ocorreu com o processo de descolonização na Ásia e na África (1950-1960) e no Pacífico Sul (na década de 1970); a segunda onda, após o colapso do império soviético com a criação de novos países na Europa Oriental e Ásia Central (década de 1990)<sup>1015</sup>.

A diversidade de estilos de representantes de governos provindos de culturas e níveis distintos de desenvolvimento, na opinião de Cooper *et al.*, acrescentou-se a outros fatores para a complexidade do processo de negociação diplomática<sup>1016</sup>. Um deles tem sido o aumento de unidades de relações internacionais em outros ministérios e órgãos governamentais que conduzem diplomacia paralela. Assim, por exemplo, é natural que funcionários da educação participem de reuniões da Unesco, da saúde na OMS, das finanças no FMI e no Banco Mundial, do comércio exterior na OMC, do meio ambiente nas Conferência das Partes do Acordo do Clima (COPs). Nas embaixadas de alguns países desenvolvidos, notou Heine, são encontrados mais representantes de outros ministérios do que diplomatas dos quadros do ministério do exterior<sup>1017</sup>.

Outro fenômeno relativo a governos tem sido o de diferentes níveis de atuação, uma vez que unidades subnacionais têm se comunicado diretamente com suas contrapartes em outros países. Os efeitos têm sido

---

1014 Mills, 2013, p. 402.

1015 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 7.

1016 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 15.

1017 Heine, 2013, p. 61.

não apenas de mudanças quantitativas na teoria e na prática diplomática, mas também qualitativa em uma profissão antiga que necessita se adaptar aos imperativos de novo século<sup>1018</sup>.

#### b) Organizações intergovernamentais

Há mais de 300 organizações intergovernamentais em existência atualmente<sup>1019</sup>. Elas mantêm atividades em vários países e são criadas por acordo formal intergovernamental (tratado, carta ou estatuto). Os Estados têm poderes para revogar sua autoridade, bem como para suspender suas contribuições e reduzir suas capacidades operacionais<sup>1020</sup>. Mas a realidade é que, lembram Karns e Mingst, os secretariados internacionais podem tomar iniciativas em muitos temas e não constituem meros servidores civis que se limitam a desempenhar o mandato de membros<sup>1021</sup>.

O brasileiro Sérgio Veira de Mello, funcionário da ONU, chefiou a missão daquela organização no Timor-Leste até que sua independência fosse oficializada em 2002. Na prática, liderou aquele território então sob jurisdição da ONU.

A rede de organizações multilaterais cresceu espetacularmente<sup>1022</sup>. Houve um surto de crescimento de organizações regionais<sup>1023</sup>. Logo, uma nova forma de representação semidiplomática residente emergiu, a saber, a de representante de uma organização junto a outra. Assim, por exemplo, há representações na sede das ONU tanto do Banco Mundial e da UE, quanto da Liga Árabe<sup>1024</sup>.

Graças ao crescimento de organizações internacionais, algumas cidades no mundo concentram elevado número de missões diplomáticas. Em Nova York, ao atingir quase a universalidade, com 193 países-membros, a ONU compreende uma verdadeira comunidade. Os representantes diplomáticos convivem com atores não estatais que participam formal ou informalmente

1018 Heine, 2013, p. 57.

1019 The Yearbook of International Organizations. Disponível em: <uia.org>.

1020 Karns e Mingst, 2013, p. 145.

1021 Karns e Mingst, 2013, p. 152.

1022 Karns e Mingst, 2013, p. 142.

1023 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 10.

1024 Malone, 2013, p. 124.

do processo diplomático da ONU<sup>1025</sup>. Também se envolvem nessas atividades universidades, centros de reflexão (*think tanks*), e fundações que realizam encontros fora das regras e das estruturas formais da ONU<sup>1026</sup>.

A diplomacia mundial é ativa e numerosa particularmente em algumas cidades. Assim, Washington D. C. reúne o maior número de representações bilaterais, além de sediar a OEA e as organizações financeiras internacionais<sup>1027</sup>; Bruxelas, com embaixadas bilaterais, delegações permanentes da Otan e da UE, assim como burocracias significativas dessas duas organizações, apresenta talvez a maior densidade mundial de representações diplomáticas; Viena reúne embaixadas bilaterais e missões separadas para organizações europeias e agências da ONU; a Haia serve de sede para três tribunais internacionais; em Genebra, têm sede inúmeras organizações internacionais, entre as quais a OMC, a Unctad e a Comissão de Direitos Humanos da ONU; em Paris, encontram-se a Unesco; em Roma a FAO, além do Vaticano; em Londres, localiza-se a Organização Marítima Internacional – OMI e a Organização Internacional do Café – OIC, e várias outras.

Há organizações internacionais regionais e universais, genéricas e especializadas. As instituições regionais e plurilaterais tornaram-se tão numerosas e distintas que Rana as classificou segundo seu nível de atividades: *bem integrada* (exemplo talvez único: UE), *adiantada* (exemplos: Asean, CARICOM e OCDE), de *intensidade média* (exemplos: UA e Mercosul), *nascente* (exemplo: Comunidade de Democracias) e *dormente* (exemplo: G15?)<sup>1028</sup>. Classificou-as também segundo suas motivações em *geográficas* (Fórum: do Pacífico), *temáticas* (exemplos: OPEP e Associação de Produtores de Café), *geopolíticas* (exemplos: Otan e G7), *geoeconômicas* (exemplos: G77 e OCDE) e *culturais ou linguísticas* (exemplo: Francofonia)<sup>1029</sup>. Observou ainda que duas organizações intergovernamentais plurilaterais, o Movimento Não Alinhado (120 membros ativos e obser-

---

1025 Wiseman, 2013, p. 331.

1026 Wiseman, 2013, p. 333.

1027 Malone, 2013, p. 133.

1028 Rana, 2011, p. 44.

1029 Rana, 2011, p. 45.

vadores) e o G77 (130 membros) subsistem apesar de não terem sofrido modificações<sup>1030</sup>.

As causas do aumento da criação de organizações intergovernamentais seriam, segundo Karns e Mingst, as duas guerras mundiais, o desenvolvimento econômico, a inovação tecnológica e o crescimento do sistema de governo no século XX. Atuam para coletar e analisar informação (como o PNUMA), para prestar serviços e assistência (como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR), prover fórum para tomada de decisões (AGNU), e solucionar controvérsias (CIJ). Constituem foros diplomáticos multilaterais, embora sejam utilizados também para reuniões bilaterais<sup>1031</sup>.

O processo decisório das organizações internacionais varia de uma para outra e inspirou-se no de parlamentos nacionais. Em alguns foros, cada Estado tem direito a um voto (como, por exemplo, na AGNU); noutros há votos com peso maior (por exemplo, no FMI e no Banco Mundial onde prevalece o montante da contribuição financeira). No CSNU, seus membros permanentes têm direito ao veto e noutras organizações (como a OMC) adotam-se decisões apenas por consenso<sup>1032</sup>.

Os ministérios do exterior, na sua maioria, dispõem de unidade para o tratamento de organizações internacionais, sendo que o número de funcionários e seu nível refletem a significância relativa da diplomacia multilateral na lista de prioridades de cada governo<sup>1033</sup>.

Os foros das organizações são particularmente úteis para a introdução de novos tópicos para a agenda internacional. A AGNU serve para esse propósito porque os delegados podem considerar qualquer matéria no âmbito da Carta (artigo 10), dispositivo particularmente útil para países pequenos ou em desenvolvimento. As agendas tendem a ser sobrecarregadas o que desvia a atenção de temas críticos, retira recursos e consome tempo valioso. Uma ação de equilíbrio diplomático envolve flexibilidade suficiente

---

1030 Rana, 2011, p. 51-52.

1031 Karns e Mingst, 2013, p. 143.

1032 Karns e Mingst, 2013, p. 145.

1033 Greenstock, 2013, p. 119.

para acomodar novos temas e o interesse dos Estados, bem como sentido estratégico para temas que necessitam de atenção<sup>1034</sup>.

c) ONGs

O número de ONGs aumentou aceleradamente nas últimas décadas, aduzindo complexidade às relações internacionais. Mais de três mil ONGS receberam *status* de observadoras no Ecosoc; algumas de maior porte – ainda que sofrendo questionamentos sobre sua legitimidade em comparação com a de representantes de governos democráticos – passaram a exercer influência maior nas agendas de organizações internacionais do que os Estados<sup>1035</sup>. Como observou Kleiner, as ONGs assumiram papéis antes desempenhados por governos, pois combatem a fome, a pobreza, a seca e a poluição ambiental<sup>1036</sup>.

Para Khanna, embora a diplomacia oficial tenha demorado a reconhecer a importância das ONGs, sua participação cresceu tão rapidamente nas cúpulas do FEM [Fórum Econômico Mundial] que as ondas de protestos antiglobalização que assolavam as reuniões internacionais na primeira década do século XXI deixaram de incomodar aquela organização<sup>1037</sup>. Para Cooper *et al.*, isso ocorreu porque a diplomacia sofreu o desafio de dar voz a esses representantes da sociedade civil, mas não o voto ou o poder de veto, uma vez que, se assim o fizesse, teria que abdicar da responsabilidade de governar para todos os cidadãos<sup>1038</sup>. Ademais, há um limite a atuação do ONGs, devendo os ministérios do exterior encontrar um meio termo entre a consulta constante a estas e uma política de portas fechadas<sup>1039</sup>. Além disso, como observou Kleiner, as ONGs não podem substituir os governos quando a jurisdição do Estado é indispensável para atingir resultados finais. Ainda que promovam um acordo internacional, não poderão concluí-lo<sup>1040</sup>, pois esta função incumbe aos Estados.

---

1034 Karns e Mingst, 2013, p. 147.

1035 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 11.

1036 Kleiner, 2010, p. 24.

1037 Khanna, 2011, p. 806.

1038 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 11.

1039 Greenstock, p. 117.

1040 Kleiner, 2010, p. 25.

A ideia de que a sociedade civil ajuda a estabelecer a agenda política global é, na opinião de Hochsteller, largamente aceita. Esses atores, notou aquela autora, tendem a se especializar em áreas de sua preferência, e a lutar pela atenção global para um tópico e a exortar os Estados a tomarem medidas. Antecipam-se à formação da opinião pública e beneficiam-se de não serem parte de estruturas governamentais para expressar vozes críticas. Ela observou também que as ONGs aportam conhecimento especializado (*expertise*) para seus temas, influenciam governos, formam a opinião pública e expandem a agenda diplomática. No entanto, advertiu que nem sempre a agenda que propõem é completa ou bem orientada e pode constituir visão de curto prazo em muitos aspectos. Não está claro, porém, indaga Hochsteller, se o agendamento pela sociedade civil fortalece a democracia global<sup>1041</sup>.

As ONGs, nota ainda Hochsteller, podem inserir um item na agenda, mas é difícil generalizar sobre o impacto da atividade da sociedade civil nas negociações, uma vez que pode vir a ser importante ou ínfimo<sup>1042</sup>. Por outro lado, as ONGs também exercem papel na implementação de acordos. Para tanto, observa ainda aquela autora, propõem a criação de novas instituições, mudanças legislativas e mudanças de comportamentos, bem como, por vezes, substituem a diplomacia governamental em situações de conflito<sup>1043</sup>.

Uma outra forma de ONGs atuarem e terem impacto na diplomacia tem sido a criação de Comissões, geralmente compostas de personalidades ilustres e voltadas à promoção de ideias que podem modificar o curso de negociações diplomáticas. O exemplo mais visível desse tipo de iniciativa, na opinião de Evans, foi a Comissão Brundtland (1987), cujo relatório influenciou a Rio 92 para adotar o conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo Evans, tiveram impacto operativo:

- a Comissão Pearson (1969), autora do objetivo de cada país dedique 0,7% do PIB para Assistência ao Desenvolvimento no Exterior;

1041 Hochsteller, 2013, p. 179-182.

1042 Hochsteller, 2013, p. 186.

1043 Hochsteller, 2013, p. 186-187.

- o Painel Lakdar Brahimi sobre as Operações de Paz da ONU que propôs uma série de mudanças nas práticas daquelas forças na década de 1990;
- as Comissões presididas por Jeffrey Sachs sobre Macroeconomia e Saúde (2001);
- o Projeto Milênio da ONU (2005) que apresentou recomendações para os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio;
- a Comissão sobre Intervenção e Estado Soberano (2001); e
- o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (2004) que constituiu a base para o conceito de “responsabilidade de proteger”.

As seguintes comissões, entre outras, tiveram, ainda segundo Evans, impacto normativo:

- a Comissão sobre Governança Global (1995);
- a Comissão de Canberra de Eliminação de Armas Nucleares (1996); e
- a Comissão Palme (1982)<sup>1044</sup>.

#### d) Empresas globais

A visão de que empresas transnacionais (igualmente chamadas multinacionais) também têm alguma atuação diplomática é pouco convincente, ainda que se possa admitir a existência do exercício de sua influência em questões internacionais. Os argumentos, apresentados por Pigman e resumidos abaixo, são variados, desde alegadas semelhanças de atividades de transnacionais no exterior com as missões diplomáticas, até casos concretos de participação de dirigentes de megaempresas em reuniões de cúpulas de chefes de Estado ou de governo. A seguir, são resumidos alguns desses argumentos.

Empresas grandes, que mantém operações transfronteiriças, funcionam crescentemente como atores diplomáticos, na opinião de Pigman, de maneira análoga a de Estados-nações, instituições multilaterais e

---

<sup>1044</sup> Evans, 2013, p. 278-302.

organizações da sociedade civil<sup>1045</sup>. Segundo aquele autor, essa interação se dá continuamente como parte de sua atividade negocial. Assemelhar-se-ia, dessa forma, à diplomacia tradicional pois abrem escritórios de representantes em capitais nacionais chefiadas por pessoas com funções de “embaixadores” corporativos; mantêm comunicações regulares e negociações específicas com governos e com representantes da sociedade civil; organizam cúpulas entre presidentes (CEOs) e chefes de governo; e praticam estratégias de “diplomacia pública” destinadas a informar públicos estrangeiros sobre os objetivos da empresa<sup>1046</sup>. Em um exemplo dessa “diplomacia” empresarial, Pigman cita uma visita do presidente da Microsoft, Bill Gates, à Índia, em 2004, quando anunciou investimentos vultosos naquele país<sup>1047</sup>.

Notou ainda aquele autor que multinacionais costumam manter em suas sedes um setor de relações governamentais que se assemelharia a um ministério do exterior<sup>1048</sup>. Os contatos “diplomáticos” rotineiros de empresas com governos, também se parecem com os da diplomacia tradicional pois as empresas compartilham bilateralmente informações, indagam dos governos a respeito de seus programas ou de propostas legislativas que possam afetar os investimentos.

Outras vias para a diplomacia entre empresas e governos incluem, ainda segundo Pigman, organizações multilaterais, tais como bancos de desenvolvimento e o Fórum Econômico Mundial. Ambos proveriam locais institucionais para empresas e governos se encontrarem e tratarem de entendimentos negociais e, em alguns casos, prestar assistência para facilitar acordos. Um exemplo seria a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, uma unidade do Grupo do Banco Mundial estabelecida em 1988 para promover investimento externo em países em desenvolvimento por meio de seguro contra riscos políticos. No que diz respeito ao Fórum Econômico Mundial, seus membros, mais de mil empresas globais, organizam seminários globais e regionais no correr do ano. No Fórum as empresas encontram-se com representantes de governos, da sociedade

---

1045 Pigman, 2013b, p. 192.

1046 Pigman, 2013b, p. 193.

1047 Pigman, 2013b, p. 195.

1048 Pigman, 2013b, p. 196.

civil, acadêmicos e mídia<sup>1049</sup>. Para Khanna, o Fórum Econômico Mundial teria se tornado “o arquétipo da nova diplomacia: informal, eficiente e envolvendo todos os tipos relevantes de atores em pé de igualdade”<sup>1050</sup>.

Na sua argumentação, Pigman não deixa de incluir dados a respeito de que várias transnacionais têm receitas anuais superiores à de muitos países com os quais negociam. Menciona também as “habilidades diplomáticas” exigidas de empresas para convencerem governos a respeito das medidas que afetem os investimentos<sup>1051</sup>. Lembra acordos firmados entre grandes empresas farmacêuticas com a OMS<sup>1052</sup>.

Já outro autor, Kleiner, vê na atuação internacional das multinacionais, o desempenho do papel de lobistas tanto junto a governos quanto a organizações internacionais. Ressalta que, nesse sentido, perseguem objetivos privados, de lucro. Podem propor padrões internacionais, mas somente os governos podem dar a estes um caráter obrigatório. Reconhece, no entanto, que a atividade de *lobby* exercida pelas multinacionais apresenta similaridades com a de missões diplomáticas. Observou ainda que as empresas transnacionais solicitam e obtêm apoio de missões diplomáticas. Sublinhou que estas podem promover comércio, mas não vender produtos ou serviços<sup>1053</sup>.

Em que consistiria a “diplomacia de negócios”? Para Ruël e Wolters, “envolve exercer influência sobre atores econômicos e sociais para criar e aproveitar oportunidades de negócios; trabalhar com órgãos internacionais produtores de regras que podem afetar negócios internacionais; interromper conflitos potenciais com interessados e minimizar riscos políticos; e usar múltiplos fóruns internacionais e canais mediáticos para salvaguardar a imagem e a reputação de empresas”<sup>1054</sup>. Em resumo, consiste na atividade internacional de empresas na promoção de seus interesses privados.

---

1049 Pigman, 2013b, p. 198.

1050 Khanna, 2011, p. 817.

1051 Pigman, 2013b, p. 200.

1052 Pigman, 2013b, p. 203.

1053 Kleiner, 2010, p. 27.

1054 Ruël e Wolters, p. 566.

### 16.1.3. *Temas*

O número de temas tratados internacionalmente pela diplomacia vem se expandindo exponencialmente nos últimos anos. Hoje incluem ameaças de proliferação nuclear, mudança climática, terrorismo internacional, tráfico de pessoas, pirataria, crise financeira global, pobreza generalizada, guerras continuadas, impacto de fluxos de refugiados e de imigrantes, bem como as consequências de pandemias<sup>1055</sup>. Na realidade, como observaram Cooper *et al.*, atualmente poucos temas escapam da supervisão de algum organismo internacional<sup>1056</sup>. Por outro lado, na opinião de Greenstock, alguns temas técnicos são tratados por especialistas de áreas entre representantes de governos sobre as quais os ministérios do exterior não necessitam ter conhecimento algum para que o interesse nacional seja atingido<sup>1057</sup>.

## 16.2. **Mudanças**

### 16.2.1. *Em curso*

Os ministérios do exterior sentiram a necessidade de investimentos em nova tecnologia e na preparação para a revolução da informação<sup>1058</sup>. A diplomacia digital constituiu, segundo Barston, um desafio na medida em que a diplomacia eletrônica, mais informal, teve implicações para administração, arquivo e fiscalização<sup>1059</sup>. Diplomatas em postos, conforme observaram Hutchings e Suri, criaram novas redes com seus colegas nas chancelarias e mesmo com seus colegas contrapartes em outros países, passando por cima das linhas tradicionais de autoridade<sup>1060</sup>. Criaram-se também grupos regionais em que diplomatas de níveis diversos passaram a se comunicar diretamente. A disponibilidade de acesso às redes eletrônicas em salas de conferência permitiu, por outro lado, como notou Kurbalija, negociações mais abertas e inclusivas<sup>1061</sup>.

1055 Roberts, 2017, p. 35.

1056 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 9.

1057 Greenstock, 2013, p. 116.

1058 Pereyra-Vera, 2020, p. 14.

1059 Barston, 2019, p. 7.

1060 Sutten, 2020, p. 72.

1061 Kurbalija, 2013, p. 151.

Essa nova realidade tecnológica, na opinião de Bjola e Kornprobst, abalou o conceito de soberania do Estado territorial que se modificou para adaptar-se às demandas do novo século<sup>1062</sup>. Assim, por exemplo, antes subnacionais, tais como cidades, estados federativos ou regiões autônomas, passaram a se reunir diretamente, muitas vezes sem conhecimento da autoridade nacional central ou federal, estabelecendo laços próprios, sobretudo empréstimos financeiros e cooperação.

O começo do século XXI, para Rana, constitui o momento de mudança paradigmática de como as relações internacionais são conduzidas. Na sua opinião, os assuntos internacionais (*world affairs*) consistem, hoje em dia, na administração da força colossal da globalização<sup>1063</sup>. De fato, estão em curso, ainda que por vezes imperceptíveis, algumas alterações nas práticas diplomáticas. Nas palavras de Constantinou, “os serviços diplomáticos nacionais estão mudando, esforçando-se para integrar a produção de diferentes partes interessadas [...] e descobrindo as vantagens de alcance da diplomacia cotidiana à medida que buscam formar parcerias e cooptar as atividades de ONGs e civis”<sup>1064</sup>.

Algumas das mudanças havidas nas práticas diplomáticas em tempos recentes dizem respeito ao estilo, outras aos atores, aos agrupamentos destes, e ao grau de publicidade com que atuam. Nesse contexto, ocorreram, segundo Barston, três fenômenos: a fragmentação e fluidez dos agrupamentos de Estados, o crescimento do regionalismo e a intrusão ou envolvimento da diplomacia em áreas anteriormente vistas como do âmbito da política interna<sup>1065</sup>.

Cúpulas se tornaram rotineiras, contatos com ONGs passaram a integrar a prática, o conceito de consenso se estabeleceu em diversos contextos; e alguns elementos da diplomacia se tornaram mais transparentes. Outra mudança decorrente da globalização, na visão de Rana, diz respeito às áreas da diplomacia que têm recebido maior atenção. Assim, escrevendo em 2011, aquele autor afirmou que duas gerações antes, a política era o principal foco do trabalho dos ministérios do exterior; os

---

1062 Bjola e Kornprobst, 2018, p. 2.

1063 Rana, 2011, p. 37.

1064 Constantinou, 2016, p. 25.

1065 Barston, 2019, p. 95.

melhores diplomatas especializavam-se nesse campo. Na década de 1970, na sua opinião, a diplomacia econômica emergiu como um componente das relações externas, por vezes sombreando a diplomacia política; tendo a promoção da exportação e a atração de investimento estrangeiro direto passado a ter prioridade nas atividades do sistema diplomático. Mais recentemente, ainda na opinião de Rana, a cultura, os meios de comunicação, educação, ciência e tecnologia e o trabalho consular têm ascendido como novas prioridades na diplomacia<sup>1066</sup>.

No início do século XXI, alguns aspectos da prática consular apresentariam mudanças. Os consulados, que haviam sido relegados a um segundo plano a partir do século XVIII, viram o papel dos cônsules ser restaurado com a emergência de novas tarefas consulares sob pressão da globalização. Aumentaram, como observou Rana, os fluxos de cidadãos vivendo ou trabalhando no exterior, as ameaças terroristas e os desastres naturais. Esses fenômenos exigiram dos cônsules ampliação de suas tarefas de emissão de visto, da proteção e assistência a cidadãos de seus países<sup>1067</sup>.

### 16.2.2. *Propostas*

Que deveriam os atuais e os futuros diplomatas fazer para se adaptarem às novas circunstâncias? Não têm faltado receitas e recomendações, a maioria, senão quase todas, voltadas a uma diplomacia pública mais ativa. Abaixo seguem alguns exemplos dos conselhos um diplomata moderno deveria seguir.

- Para Heine, é necessário substituir a chamada diplomacia de clube pela diplomacia de rede<sup>1068</sup>, ou seja, aumentar a prática de diplomacia em rede eletrônica e, por meio desta, comunicar com mais eficiência as ideias, valores e projetos do país que representa. Para tanto, deverá abandonar linguagem hermética<sup>1069</sup>. Cabe, assim, ampliar a diplomacia pública de modo a alcançar “seguidores” das postagens nas plataformas eletrônicas. Além

1066 Rana, 2011, p. 13-14.

1067 Rana, 2016, p. 163.

1068 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 22.

1069 Heine, 2013, p. 63.

de representar, informar, proteger, negociar e promover, o diplomata terá assim que projetar o país representado<sup>1070</sup>.

- Greenstock recomenda manter relações, na capital ou em postos no exterior, com centros de reflexão (*think tanks*), jornalistas, acadêmicos e a sociedade civil para afinar o sentido de onde e como a opinião externa afetará decisões e atividades<sup>1071</sup>.
- Mills afirma que a diplomacia deve ser capaz de tratar de gama variada de novos temas e com multiplicidade de atores nas relações internacionais atuais: gerência econômica, preocupações com direitos humanos, administração da tecnologia da informação, assim como de novas ameaças à segurança inclusive terrorismo, poluição e riscos sanitários<sup>1072</sup>.
- Malone acrescenta que os contatos dos diplomatas deveriam também incluir o setor privado e a mídia<sup>1073</sup>. Caberia tornar os postos diplomáticos mais disponíveis para um maior número de interlocutores numa gama mais vasta de temas<sup>1074</sup>.
- Heine recomenda ainda que o/a diplomata identifique os temas principais que exigem opinião qualificada e engaje-se ativamente junto à sociedade para projetar seu país e não apenas junto ao governo daquele onde residir. Teria, para tanto, que voltar à tradição grega de diplomatas oradores<sup>1075</sup>.
- Rozental e Buenrostro propõem que o/a diplomata seja mais ativo/a para promover as relações do país representado e ter seu trabalho medido quanto a objetivos atingidos, cronogramas e prazos cumpridos, bem como apresentar relatórios de medidas tomadas para cumprir as metas solicitadas<sup>1076</sup>.

---

1070 Heine, 2013, p. 65.

1071 Greenstock, 2013, p. 114.

1072 Mills, 2013, p. 407.

1073 Malone, 2013, p. 137.

1074 Malone, 2013, p. 138.

1075 Heine, 2013, p. 67.

1076 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 237.

- Rana afirma que os ministérios do exterior devem se associar às outras áreas do governo, uma vez que cada uma tem suas atividades, objetivos e prioridades, e as chancelarias devem se reinventar como coordenadores de toda a política externa, e trabalhar em proximidade com aquelas de modo a manter coerência governamental<sup>1077</sup>.
- Noutro tópico, Rana indagou se as formalidades da comunicação diplomática devem ser preservadas na era de inovação tecnológica. Perguntou se a arte de redação poderá sobreviver em época de mensagens eletrônicas de texto e de simplificação de linguagem<sup>1078</sup>.
- Malone ressalta que a boa diplomacia requer esforço de longo prazo e comprometimento profundo. Em outras palavras, conclui o autor, o desafio crescente para os emissários é o de que não mais é aceitável o diletantismo que por vezes tem servido de substituto ao profissionalismo nas últimas décadas<sup>1079</sup>.
- Para Khanna, a “boa diplomacia consiste em estabelecer conexões em toda parte que se puder”<sup>1080</sup>. Concluiu que “melhorar nosso *design* diplomático global é a chave para administrar melhor o mundo”<sup>1081</sup>.

Serão realizáveis essas mudanças propostas? Spence *et al.* notam que as ideias de uma diplomacia mais comunicativa encontram resistências e, para realizá-las, seria necessário treinamento apropriado dos diplomatas profissionais. Observam que “diplomatas estão sob crescente pressão para serem mais representativos e responderem mais às sociedades que servem”<sup>1082</sup>. Concluem haver a necessidade de uma “gama sempre crescente de responsabilidades para os diplomatas modernos”<sup>1083</sup>.

---

1077 Rana, 2011, p. 16.

1078 Rana, 2011, p. 297.

1079 Malone, 2013, p. 138.

1080 Khanna, 2011, p. 596.

1081 Khanna, 2011, p. 128.

1082 Spence, Yorke e Masser, 2021, p. 226.

1083 Spence, Yorke e Masser, 2021, p. 227.

### 16.3. Perspectivas

Para alguns autores, a diplomacia enfrenta momento de dúvida sobre a própria existência, para outros, esta resistirá, como sempre o fez durante sua extensa trajetória. Por fim, outros apresentam seus vaticínios sobre o futuro dessa atividade.

#### 16.3.1. *Fim da diplomacia?*

Em tempos recentes, a diplomacia tem sido objeto de questionamentos até mesmo sobre a necessidade de sua existência, ao menos, nos moldes conhecidos. Assim, por exemplo, Heine apontou para um paradoxo, “numa altura em que [...] os desafios internacionais parecem ser especialmente urgentes, os orçamentos dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros estão sendo cortados, muitas vezes com base em raciocínios capciosos como, ‘dadas cimeiras e e-mails, quem precisa de diplomata?’”<sup>1084</sup>.

Alguns autores explicam as razões desses questionamentos. Malone afirmou que “Um ar de superfluidade paira sobre os diplomatas por outra razão: uma grande quantidade de informação, muito além da oferecida pela mídia e pelo mundo acadêmico, está agora disponível para qualquer pessoa que tenha um computador ou mesmo um telefone celular”<sup>1085</sup>. Berridge relembrou antigos argumentos de que a missão residente havia se tornado um anacronismo. Uma das razões, destacou ele, foi que a tecnologia das viagens e das comunicações tinha avançado “a tal ponto que é fácil para os líderes políticos e funcionários locais de diferentes países, especialmente os amigos, estabelecer contacto, de modo a ignorando seus embaixadores”<sup>1086</sup>.

Outros autores demonstram preocupação com o futuro. Rozental e Buenrostro inquiriram se o papel dos diplomatas restringir-se-á ao de meros coordenadores de atividades substantivas de tecnocratas de órgãos governamentais especializados<sup>1087</sup>. Nessa linha de pensamento,

---

1084 Heine, 2013, p. 56.

1085 Malone, 2013, p. 135.

1086 Berridge, 2002, p. 116.

1087 Rozental e Buenrostro, 2013, p. 233.

a diplomacia estaria, segundo Slaughter, dando lugar a “um complexo vasto e disperso de redes, coalizões, parcerias e iniciativas” realizadas por atores “trabalhando com governos nacionais, ou paralelamente a eles, ou mesmo lhes fazendo oposição”<sup>1088</sup>. Nesse contexto, a diplomacia já não seria, para Cooper *et al.*, domínio preservado sequer para os ministros do exterior, pois o calendário internacional inclui inúmeras reuniões para as quais estes não são convidados<sup>1089</sup>.

### 16.3.2. Resiliência da diplomacia?

Por outro lado, também têm sido apresentados diversos argumentos em defesa da resiliência da diplomacia puramente “estatal”, sobretudo a bilateral, pois, na visão de Verbeke, a diplomacia de Estado ainda estaria intacta<sup>1090</sup>.

Alguns desses argumentos dizem respeito ao perigo da generalização, porque, para certos países, observa Berridge, as embaixadas residentes são mais relevantes do que para outros, dependendo da sua localização e de sua administração<sup>1091</sup>. Para aquele autor, embora combatidas e criticadas desde as décadas de 1970 e 1980, as embaixadas residentes têm sobrevivido porquanto exercem funções diplomáticas essenciais. São versáteis e estão protegidas pela CVRD. Graças à nova tecnologia da informação, estão agora mais habilitadas para prover insumos para a formulação de política externa nas capitais<sup>1092</sup>. Além disso, os diplomatas são fundamentais para dar a “contextualização apropriada”, sendo necessária, na opinião de Kleiner, a avaliação do julgamento diplomático para a validade das declarações do interlocutor<sup>1093</sup>. Na sua opinião, a diplomacia não encolheu, mas expandiu-se. Sofreu mudanças e adaptou-se. Mostrou-se notavelmente resiliente<sup>1094</sup>.

1088 Slaughter, 2018, *apud* Franchini e Turner, 2021, p. 149.

1089 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 16.

1090 Verbeke, 2023, p. 57.

1091 Berridge, 2002, p. 117.

1092 Berridge, p. 128.

1093 Kleiner, 2010, p. 4.

1094 Kleiner, 2010, p. 29.

O fato de os Estados estarem se retraindo em favor das organizações intergovernamentais, não significa, na visão de Kleiner, enfraquecimento da diplomacia, mas uma mudança da diplomacia bilateral para a multilateral. Para aquele autor, a segunda concentra-se em negociações voltadas para a preparação das decisões das organizações. Em outras palavras, tais organizações adicionaram um novo patamar e novas funções para a diplomacia. Os diplomatas que trabalham junto a esses foros têm função dupla: representam seus Estados junto à organização e participam em nome de seus Estados dos procedimentos desses órgãos intergovernamentais. Protegem os interesses de seus Estados, negociam não apenas com outros Estados, mas também junto aos funcionários dos secretariados<sup>1095</sup>. Estes últimos, observou Kleiner, têm se tornado mais independentes e frequentemente formatam a política da organização. Por vezes, exercem funções políticas<sup>1096</sup>. As organizações internacionais não têm, porém, o poder de executar suas decisões, função que compete a cada Estado membro.

Na mesma direção, Forsythe afirma que, apesar da existência da ONU e outras organizações intergovernamentais como a UE, as relações internacionais ainda constituem fundamentalmente um sistema de nação-Estado, ainda que modificado por essas organizações e outras não governamentais e atores não estatais. Para aquele autor, há razões fundadas no poder e na psicologia política que explicam por que os Estados permanecem como o principal sujeito do direito internacional. Acrescenta que, em muitos aspectos, os Estados ainda são soberanos, com autoridade para negociar tratados e pronunciarem-se sobre o direito internacional costumeiro<sup>1097</sup>.

O argumento de que o enorme poder das redes de comunicações abertas oferece oportunidades para reduzir a representação diplomática e explorar maior variedade de fontes abertas é rebatido por Greenstock com o de que estas redes não substituem a capacidade diplomática profissional para fornecer julgamentos precisos sobre “tomada de decisão, negociação,

---

1095 Kleiner, 2010, p. 15.

1096 Kleiner, 2010, p. 16.

1097 Forsythe, 2013, p. 660.

divisões e mudanças de poder dentro, e entre governos”<sup>1098</sup>. Em linha semelhante de pensamento, Kleiner observa que apenas os Estado têm o poder de criar e aplicar o direito, uma vez que os acordos e tratados internacionais se tornam obrigatórios somente se os Estados assim o decidirem<sup>1099</sup>.

Em defesa da manutenção da diplomacia tradicional, Cooper *et al.* argumentam que suas instituições, protocolos e códigos de comportamento – os quais, na sua visão, constituem a essência da diplomacia – proporcionam ordem, estabilidade e previsibilidade para a interação política internacional<sup>1100</sup>. Roberts lembra ainda que, “apesar do desenvolvimento da paradiplomacia e da diplomacia [da chamada] Trilha II, o papel dos diplomatas [tradicionais] não se tornou superado, substituído ou tornado supérfluo”<sup>1101</sup>.

### 16.3.3. Futuro da diplomacia

Há quem preveja, como Kissinger, que, com o recente surgimento de novas potências<sup>1102</sup>, o mundo necessitará se basear num conceito de equilíbrio de poder<sup>1103</sup>. Em consequência, haveria maior demanda de diplomacia e não razões para sua diminuição ou desaparecimento.

Rana fez quatro previsões para a diplomacia:

- Quanto à *projeção da imagem* de um país, prevê que essa atividade será colocada no centro da diplomacia como sendo essencial, uma vez que “diplomatas experientes” podem conhecer melhor a natureza de longo prazo do processo de construir imagem”.
- No que concerne a *apresentação de relatórios*, Rana antecipa que as embaixadas continuarão a ser elemento essencial para: “análises abrangentes, relatórios conjuntos de diversas missões que apresentem visões integrais; para a previsão de acontecimentos

1098 Greenstock, 2013, p. 121.

1099 Kleiner, 2010, p. 2.

1100 Cooper, Heine e Thakur, 2013b, p. 25.

1101 Roberts, 2017, p. 25.

1102 Kissinger, 1994, p. 23, prevê seis potências maiores: Estados Unidos, Europa, China, Japão e Índia.

1103 Kissinger, 1994, p. 19.

prováveis; para a identificação de futuros atores essenciais nos campos político, econômico e público; e para informações telecópicas na construção das relações”.

- A respeito da *cooperação para o desenvolvimento*, Rana antevê que as embaixadas terão que “mediar entre atores múltiplos”; tendo em conta “o papel maior dos agentes não governamentais em meio a doadores e recebedores de cooperação”; assim como terão que “monitorar de perto os públicos e a mídia”.
- Finalmente, quanto aos *serviços diplomáticos*, ponderou que “a migração, viagem e diáspora de comunidades demandará mais atenção; assim como “a diplomacia da educação também ganhará mais tração”<sup>1104</sup>.

#### 16.4. Conclusões

A prática da diplomacia, como a teoria indica, tem se modificado e há sinalizações de que deverá continuar a mudar para responder aos desafios crescentes, sejam estes tecnológicos ou outros advindos da crescente globalização e proliferação de novos atores e de temas. Embora objeto de ceticismo por parte de alguns de seus estudiosos, a diplomacia mostra-se, assim, como atividade cada vez mais necessária e desponta como duradoura, ainda que tenha de se abrir inevitavelmente às influências diversas da sociedade contemporânea e amoldar-se às suas novas circunstâncias.

No tocante à polêmica sobre o papel dos atores não estatais na diplomacia, há que reconhecer, de um lado, a influência crescente e real dessas entidades, mas, de outro, a necessidade e imprescindibilidade dos representantes diplomáticos dos Estados, únicos capazes juridicamente de negociar e concluir acordos internacionais e, no caso daqueles de carreira, com o treinamento e a experiência necessária para atuar com eficiência em inúmeros temas internacionais. As diplomacias dos países mais democráticos têm aberto canais para ouvir as manifestações da

---

1104 Rana, 2016, p. 158.

sociedade civil, mas, ao final, tomam as decisões conforme o desejo de seus representados, isto é, os eleitores.

Como outras profissões que têm sofrido o impacto das novas tecnologias, a diplomacia, dadas sua prolongada história e arraigadas tradições, vê-se na necessidade de adaptar suas práticas aos novos desafios de comunicação e mesmo de análise, tendo em vista os recentes avanços da inteligência artificial, como instrumento de pesquisa e de redação.



# Referências

## Livros

BALZACQ, Thierry; CHARILLON, Frédéric; RAMEL, Frédéric. *Global Diplomacy*. (Springer International Publishing, 2020), Kindle.

BARBOSA, Rubens; DULEBA, Wânia. *Diplomacia Ambiental*. São Paulo: Editora Edgar Blücher Ltda., 2022.

BARDER, Brian. *What diplomats do*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2016.

BARSTON, R. P. *Modern Diplomacy*. 5. ed. Londres: Routledge, 2019.

BEHRENS, Paul. *Diplomatic Interference and the Law*. Oxford: Hart Publishing, 2016.

BERRIDGE, G. R. *Diplomacy: Theory and Practice*. 6. ed. Londres: Palgrave MacMillan, 2002.

BJOLA, Corneliu. *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. Londres: Routledge, 2015.

\_\_\_\_\_; KORNPORST, Markus. *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics*. Londres/Nova York: Routledge, 2018.

\_\_\_\_\_; MANOR, Ilan (orgs.). *The Oxford Handbook of Digital Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2024.

BURTON, J. W. *Systems States Diplomacy & Rules*. Cambridge: Cambridge University Press, 1968.

CALLIÈRES, François. *Negociar: a mais útil das artes*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2018.

CONSTANTINOU, Costas M.; KERR, Pauline; SHARP, Paul. *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.

COOPER, Andrew; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

COOPER, Robert. *The Ambassadors: Thinking about diplomacy from Richelieu to Modern Times*. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 2021.

DITTMER, Jason; McCONNELL, Fiona. *Diplomatic cultures and International Politics*. Londres: Routledge, 2016.

FRANCHINI NETO, Hélio; TURNER, Ivy. *Um pouco de diplomacia. O que é diplomacia e o que fazem os diplomatas*. São Paulo: Saraiva, 2021.

GABSCH, Rodrigo d'Araujo. *Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo*. Brasília: FUNAG, 2010.

HAAS, Richard. *The World. A Brief Introduction*. Nova York: Penguin Books, 2020.

HAMILTON, Keith; LANGHORNE, Richard. *The Practice of Diplomacy. Its evolution, theory, and administration*. 2. ed. Londres/Nova York: Routledge, 2011.

HUTCHINGS, Robert; SURI, Jeremi. *Modern Diplomacy in Practice*. Londres: Palgrave MacMillan, 2020.

KERR, Pauline; WISEMAN, Geoffrey (orgs.). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KHANNA, Parag. *How to Run the World*. New York: Random House, 2011.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

KLEINER, Juergen. *Diplomatic Practice: Between Tradition and Innovation*. Singapura: World Scientific, 2010.

LANG JR., Anthony F. *Phronesis, Morgenthau and Diplomacy*. New York: Alfred A Knopf, 1960.

LEE, Luke T.; QUIGLEY, John. *Consular Law and Practice*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

- 
- LEQUESNE, Christian (org.). *Ministries of Foreign Affairs of State Diplomacy: Actors of State Diplomacy*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2022.
- MARCHETTI, Raffaele. *City Diplomacy: From City States to Global Cities*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2021.
- MELISSEN, Jan. *Innovation in Diplomatic Practice* (Springer, 2016).
- MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão*. 1912-1964. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Os Sucessores do Barão*. 1964-1985. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.
- \_\_\_\_\_. *A política externa após a redemocratização*. Tomos I e II. Brasília: FUNAG, 2012.
- NICOLAS, Leila; KALLAB, Elie. *Effective forms of environmental diplomacy*. Londres: Routledge, 2021.
- NICOLSON, Harold. *Diplomacy*. *Oxford English Dictionary*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 1963.
- NORTHEDGE, F. S. *The League of Nations: Its Life and Times, 1920-1946*. Leicester: Leicester University Press, 1986.
- RANA, Kishan S. *21<sup>st</sup> Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. Londres: Bloomsbury, 2011. Kindle.
- REIS, Fernando Guimarães. *Caçadores de Nuvens: em busca da diplomacia*. Brasília: FUNAG, 2011.
- ROBERTS, Sir Ivor (org.). *Satow's Diplomatic Practice*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- SIGSGAARD, Jens Nielsen. *A nova era da diplomacia*. Mautitius: Scientia Scripts, 2020.
- SPENCE, J. E.; YORKE, Claire; MASSER, Alastair. *New Perspectives on Diplomacy: A New Theory and Practice of Diplomacy*. Londres: I. B. Tauris, 2021.

VERBEKE, Johan. *Diplomacy in Practice: A Critical Approach*. Londres: Routledge, 2023.

### **Artigos, verbetes, capítulos e outros escritos**

ACUTO, Michele. City Diplomacy. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.

ALI, Saleem H.; VLADICH, Helena Voinoch. Environmental Diplomacy. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.

ANABEL, Kristin *et al.* Diplomatic negotiations in the digital context: key issues, emerging trends, and procedural changes. In: BJOLA, Corneliu; MANOR, Ian (orgs.). *The Oxford Handbook of Digital Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2024.

ARCHETTI, Cristina. Media Impact on Diplomatic Practice: An Evolutionary Model of Change. *The Hague Journal of Diplomacy*, jan. 2012.

AGGESTAM, Karin. Diplomatic Mediation. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.

AHTISAARI, Martti; RINTAKOVSKI, Kristina. Mediation. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013.

BLACK, David; PEACOCK, Byron. Sport and Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013.

BLOCK, Bryce; COUSAR, Catherine; SURI, Jeremi. In: HUTCHINGS, Robert; SURI, Jeremi. *Modern Diplomacy in Practice*. Londres: Palgrave MacMillan, 2020.

BUENO, Elen de Paula; OLIVEIRA, Victor de Arruda Pereira de. As origens históricas da diplomacia e a evolução do conceito de proteção diplomática dos nacionais. In: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. XVII, 2017.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica: Pensamento Iberoamericano. *Revista de Economia Política*, n. 6, CEPAL, dez. 1986.

- 
- CHESTERMAN, Simon. Peacebuilding and state-building. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013.
- CLOONEY, Amal. Human Rights. *Satow's Diplomatic Practice*, 2017.
- COHEN, Raymond. Diplomacy through the Ages. In: KERR; WISEMAN. *Diplomacy in a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- CONSTANTINOU, Costas M. Everyday diplomacy: mission, spectacle and the remaking of diplomatic culture. In: DITTMER, Jason; MCCONNELL, Fiona (orgs.). *Diplomatic Cultures and International Politics*. Londres/Nova York: Routledge, 2016a.
- \_\_\_\_\_; KERR, Pauline; SHARP, Paul. Introduction: Understanding Diplomatic Practice. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016b.
- COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; TAHAKUR, Ramesh. Introduction: The Challenges of 21st Century Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013b.
- \_\_\_\_\_. The Changing Nature of Diplomacy. *The Oxford Handbook of Diplomacy*, 2013c.
- COOPER, Andrew. The Impact of Leader-Centric Populism on Career Diplomats: Tests of Loyalty; Voice and Exit in Ministries of Foreign Affairs. In: LEQUESNE, Christian (org.). *Ministries of Foreign Affairs in the World. Actors of State Diplomacy*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2022.
- CORRÊA DO LAGO, André Aranha. Prefácio. In: DULEBA, Wânia; BARBOSA, Rubens. *Diplomacia Ambiental*. São Paulo: Blucher Oper Access, 2022.
- DHANAPALA, Jayantha. The permanent extension of the NPT. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013.
- DUNN, David Hastings; LOCK-PULLAN, Richard. Diplomatic Summitry. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.
- EVANS, Gareth. Commission Diplomacy. *The Oxford Handbook of Diplomacy*, 2013.

FEINBERG, Richard. Institutionalized Summitry. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013.

FOAKES, Joanne; DENZA, Eileen. The diplomatic mission, the corps, breach of relations, and protection of interests. *Satow's Diplomatic Practice*, 2017.

FORSYTHE, David P. Human Rights. In: COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

FOX, Hazel. Privileges and Immunities of the State, The Heads of State, State Officials, and State Agencies. *Satow's Diplomatic Practice*, 2017.

FREEMAN, Charles W. Diplomacy. *Encyclopaedia Britannica*. Disponível em: <<https://britannica.com/topic/diplomacy#233733>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

GILBOA, Eytan. Digital Diplomacy. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.

GOBO, Karla; SANTOS, Claudia. The Social Origin of Career Diplomats in Brazil's Ministry of Foreign Affairs: Still an Upper-Class Elite. In: LEQUESNE, Christian (org.). *Ministries of Foreign Affairs of State Diplomacy*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2022.

GREENSTOCK, Jeremy. The bureaucracy: ministry of foreign affairs, foreign service, and other government departments. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GOFF, Patricia M. Cultural Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GROOM, A. J. R. Conference Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HAMPSON, Fen Oler; CROCKER, Chester A.; AALL, Pamela. Negotiation. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

- 
- HEINE, Jorge. From club diplomacy to network diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HOCHSTELLER, Kathryn. Civil Society. In: COOPER, Andrew; HEINE, Jorge (orgs.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HOCKING, Brian. The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System. In: KERR; WISEMAN. *Diplomacy in a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HOLSTI, K. J. The Diplomacy of Security. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HUIJGH, Ellen. Public Diplomacy. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.
- JOHNSON, Rebecca. Arms control and disarmament diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. International Organizations and Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- KURBALIJA, Jovan. The Impact of the Internet and ICT on Contemporary Diplomacy. In: KERR; WISEMAN. *Diplomacy in a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- LEQUESNE, Christian et al. Ethnic Diversity in the Recruitment of Diplomats: Why Ministries of Foreign Affairs Take the Issue Seriously. In: *Ministries of Foreign Affairs in the World. Actors of State Diplomacy*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2022b.
- LEIRA, Halvard; NEUMANN, Iver B. Consular Diplomacy. In: KERR; WISEMAN. *Diplomacy in a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- MAHBUBANI, Kishore. Multilateral Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MALONE, David. The Modern Diplomatic Mission. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MAMADOUH, Virginie; VAN DER WUSTEN, Herman. The paradiplomacy of cities and regions: transnational relations between sub-state political entities. In: DITTMER, Jason; MCCONNELL, Fiona (org.). *Diplomatic Cultures and International Politics*. Translation, Spaces and Alternatives. Londres/Nova York: Routledge, 2016.

MCMULLEN, Ronald. United States. In: HUTCHINGS, Robert; SURI, Jeremt Suri (orgs.). *Modern Diplomacy in Practice*. Londres: Palgrave MacMillan, 2020.

MEERTS, Paul. Conference Diplomacy. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Sage: Londres, 2016.

MELISSEN, Jan. Public Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013a.

\_\_\_\_\_. Public Diplomacy. In: *Diplomacy in a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press, 2013b.

MELLO BARRETO, Fernando de. O capital diplomático brasileiro. *Revista Interesse Nacional*, ano 14, n. 54, jul./set. 2021.

\_\_\_\_\_. A abolição da escravidão no contexto internacional. *Cadernos do CHDD*, ano 21, número especial, segundo semestre, 2022.

MILLS, Greg. Trade and Investment Promotion. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MURRAY, Stuart. Sports Diplomacy. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.

NARLIKAR, Amrita. The Doha Development Agenda. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

NEUMANN, Iver B. Diplomacy and Arts. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.

- 
- OKANO-HEIJMANS, Maaïke. Consular Affairs. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- \_\_\_\_\_. Economic Diplomacy. *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016.
- PARRY, Emyr Jones. Prevention and Management of Conflict and Settlement of Disputes. *Satow's Diplomatic Practice*, 2017.
- PEREYRA-VERA, Maria; JIMENEZ, Daniel; HUTCHINGS, Robert. Brazil. In: HUTCHINGS, Robert; SURI, Jeremi (orgs.). *Modern Diplomacy in Practice*. Londres: Palgrave MacMillan, 2020.
- PIGMAN, Geoffrey Allen. Debates about Contemporary and Future Diplomacy. In: KERR; WISEMAN. *Diplomacy in a Globalizing World*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- \_\_\_\_\_. Diplomacy of Global and Transnational Firms. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- RANA, Kishan S. Embassies, Permanent Missions and Special Missions. *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage, 2016.
- ROBERTS, Ivor. Diplomacy: A short history from pre-classical origins to the fall of the Berlin Wall. In: ROBERTS, Ivor. *Satow's Diplomatic Practice*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- ROZENTAL, Andrés; BUENROSTRO, Alicia. Bilateral Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- RUËL, Huub; WOLTERS, Tim. Business Diplomacy. *The Sage Handbook of Diplomacy*, Londres: Sage, 2016.
- SHARP, Paul. Diplomacy in International Relations Theory and Other Disciplinary Perspectives. In: KERR, Pauline; WISEMAN, Geoffrey (orgs.). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- SCHIFF, Benjamin N. Diplomacy and the International Criminal Court. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SLAUGHTER, Anne Marie. Com internet, ação em rede começa a desbancar diplomacia tradicional. *Folha de S. Paulo*, 31 mar. 2018.

SPENCE, J. E.; YORKE, Claire; MASSER, Alastair. Introduction. *New Perspectives on Diplomacy. A New Theory and Practice of Diplomacy*. Londres: I.B. Tauris, 2021.

SUTTEN, Marne; COUSAR, Catherine; HUTCHINGS, Robert. Germany. In: HUTCHINGS, Robert; SURI, Jeremi. *Modern Diplomacy in Practice*. Londres: Palgrave MacMillan, 2020.

TUSSIE, Diana. Trade Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WARSI, Leena; ORME, Joshua; SURI, Jeremi. India. In: HUTCHINGS, Robert; SURI, Jeremi. *Modern Diplomacy in Practice*. Londres: Palgrave MacMillan, 2020.

WEISS, Thomas G. The Responsibility to Protect (R2) and Modern Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WILMSHURT, Elizabeth. Prosecutions. In: ROBERTS, Ivor (org.). *Satow's Diplomatic Practice*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

WISEMAN, Geoffrey; BASU, Soumita. The United Nations. In: KERR, Pauline; WISEMAN, Geoffrey (orgs.). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WISEMAN, Geoffrey. Expertise and Politics in Ministries of Foreign Affairs: The Politician-Diplomat Nexus. In: LEQUESNE, Christian (org.). *Ministries of Foreign Affairs in the World. Actors of State Diplomacy*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2022.

WOOLCOCK, Stephen. Economic Diplomacy. In: KERR, Pauline; WISEMAN, Geoffrey (orgs.). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

\_\_\_\_\_; BAYNE, Nicholas. Economic Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WRIGHT, Thomas. Bilateral and Multilateral Diplomacy in Normal Times and in Crises. In: KERR, Pauline; WISEMAN, Geoffrey (orgs.). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ZARTMAN, William. Diplomacy as Negotiation and Mediation. In: KERR, Pauline; WISEMAN, Geoffrey (orgs.). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2013.



# Índice Remissivo

## A

### Acordo

sobre Privilégios e Imunidades do Tribunal Especial para o  
Direito do Mar, 114

sobre Privilégios e Imunidades do Tribunal Penal Internacional  
– TPI, 114

Acordos de Bretton Woods, 49

### acreditação

múltipla, 76,92

### adidos

agrícolas, 73

culturais, de imprensa, 73

de segurança, 72

militares, 46,72

policiais, 72

### Agenda

2030, 209

21, 189

*agrément*, 57, 90, 91, 95

*aide mémoire*, 69

AIEA, 170

Aladi, 204

ALCA, 55, 197

Andrada e Silva, José Bonifácio de, 62

Anistia Internacional, 188

Annan, Koffi

CDH, 185

TPI, 186

Aranha, Oswaldo, 50, 74

    reforma do Itamaraty, 74

Araújo Castro, João Augusto de, 170

Arbitragem, 180

Asean (Associação das Nações do Sudeste Asiático), 179

## B

Baena Soares, João Clemente, 179

Banco Mundial, 49, 141, 193, 201, 202, 211, 244, 245, 247

    cooperação, 193

    criação, 49

    vocação universal, 141

Barbosa, Ruy, 41

Bismarck, 39

Bocaccio, 92

Bolton, John

    TPI, 187

Bonaparte, Napoleão, 34

BRIC, 55

    Brics, 56, 57, 195

Brundtland, Gro Harlem, 207

Bush, George W., 151, 187

## C

C-40, 234

capital diplomático, 21

Cardoso, Fernando Henrique, 173

    carreira diplomática, 82, 84, 85, 86, 87, 96

Carter Center

    mediação, 179

Carter, Jimmy, 177  
Carvalho e Souza, Odette, 97  
Castlereagh, 36  
Castro Rebello Mendes, Maria José de, 96  
CDI, 106, 113

## **Ch**

Chamberlain, 47, 153  
Chaucer, 92  
Churchill, Winston, 151

## **C**

### **CIDH**

jurisdição, 185

### **CIJ, 180, 247**

competência, 180

inviolabilidade, 108

Irã, 108

reuniões secretas, 45

TNP, 172

TPI, 186

vinculante, 181

Clube de Paris, 201

comércio exterior, 196

### **Comissão**

Brundtland, 249

das Nações Unidas para a Construção da Paz, 188

de Canberra sobre eliminação de armas nucleares, 250

de Direitos Humanos, 183

de Mandatos, 44

Internacional sobre Intervenção e Soberania, 181, 191

Palme, 250  
para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 207  
Pearson, 249  
sobre Governança Global, 250  
sobre Intervenção e Estado Soberano, 250

#### Comitê

da Basileia, 202  
das 18 Nações pelo Desarmamento, 170  
Olímpico Internacional, 218

Concerto da Europa, 35, 37, 41

#### Conferência

das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos, 205  
das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável-  
Rio+20, 208  
das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e  
Desenvolvimento, 54, 149, 207  
das Partes do Acordo do Clima – COPs, 213  
de Bandung, 50  
de Ialta, 49  
de Paz de Westfália, 32  
de Potsdam, 50  
de Revisão e Extensão, TNP, 172  
de São Francisco, 49  
de Teerã, 49  
do Clima, 208, 209, 211  
Inter Americana, 149

#### Conferência de Paz

Haia, 40  
Versalhes, 43, 94

Congresso de Viena, 34, 36, 43, 94, 145, 231

## Conselho

de Direitos Humanos, 185

## Convenção

Americana de Direitos Humanos, 185

contra a Tortura, 184, 185, 189

contra o Genocídio, 184

de Genebra sobre o Comércio de Armas, 169

de Havana sobre Funcionários Diplomáticos, 105

de Oslo de proibição de munições de fragmentação, 173

de Viena sobre Relações Consulares, CVRC, 78, 106

assistência a nacionais, 158

comunicações, 111

funções consulares, 157

imunidade penal, 108

negociação, 105

de Viena sobre Relações Diplomáticas, CVRD, 107, 113, 118,

120, 222

acreditação, 76

adoção, 106

*agrément*, 90

deveres, 113

encarregado de negócios, 94

funcionários, 95

funções diplomáticas, 117

impostos indiretos, 109

imunidades, 108

lista diplomática, 92

precedência, 94

previdência social, 109

privilégios, 107

promover relações, 119

proteção, 112

proteção de interesses, 75, 118

- sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, 162
- sobre a Representação dos Estados nas suas Relações com as Organizações Internacionais de Caráter Universal, 114
- sobre Armas Biológicas e Toxinas, 171
- sobre Armas Químicas, 171
- sobre Diversidade Biológica, 207
- sobre Imunidades Jurisdicionais dos Estados e suas Propriedades, 109
- sobre Missões Especiais, 113
- sobre Mudança Climática, 207, 209
- sobre o Direito do Mar, 206
- sobre Privilégios e Imunidades, 105
- sobre *Status* de Refugiado, 184
- cooperação para o desenvolvimento, 63, 72, 168, 193, 202
  - futuro, 206
- COPs, 243
- corpo diplomático, 46, 64, 90, 107, 120
  - expressão, 34
  - lista, 107
  - precedência, 92
  - primeiro, 30
- Corte Permanente de Arbitragem, 40
- credenciais
  - apresentação, 91
  - chefes de missão, 89
  - Lista Diplomática, 92
  - precedência, 93, 94
- crise dos mísseis de Cuba, 51
- Cruz Vermelha Internacional, 37, 188
- CSNU
  - membros permanentes, 49
  - poder de veto, 49

uso de força, 53

Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável - Rio+10, 208

## D

Dante Alighieri, 92

Decano do Corpo Diplomático, 68, 94

Declaração

Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 185

de Princípios do Direito Internacional, 119

de Princípios sobre o Gerenciamento Sustentável de Florestas, 208

do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 208

dos Direitos do Homem e do Cidadão, 183

Universal dos Direitos Humanos, 183

desarmamento, 40, 44, 45, 85, 145, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176

Brasil, 172

CIJ, 172

despacho, 68

*détente*, 52

diplomacia

aberta, 141

ambiental, 205, 206, 210, 211, 212

bilateral, 74, 76, 135, 137, 143

características, 21

comercial, 77

cultural, 215, 216, 217, 218, 219, 226

da educação, 262

da Trilha II, 243, 261

de cidades, 227, 229, 230, 231, 234

de clube, 255

de conferências, 145, 148

de Estado, 19, 227, 259

de negócios, 252  
de rede, 255  
definição, 19  
digital, 139, 253  
do desarmamento, 171  
dos direitos humanos, 183, 186  
econômica, 193, 203, 204, 255  
empresarial, 251  
financeira, 201  
multilateral, 27, 54, 55, 69, 138, 139, 141, 142, 167, 209  
objetivos, 22  
origem da palavra, 19,  
paralela, 244  
parlamentar, 44, 138, 155  
prática, 22  
preventiva, 48, 168  
pública, 73, 113, 215, 216, 220, 222, 223, 224, 225, 251  
residente, 30  
secreta, 42, 48, 52, 136  
subnacional, 227, 228  
teoria, 22

#### diplomata

credenciamento, 91  
definição, 70  
dever de obediência, 98  
especialização, 85  
família, 98  
formação, 83, 85  
imunidade, 108  
imunidades pessoais, 108  
influência, 81

- nomeado politicamente, 81
- precedência, 93
- rotatividade, 88
- diplomatas de carreira, 37, 63, 70, 72, 81, 85, 163, 194, 196, 202
- direitos humanos
  - comitê de peritos, 188
  - diplomatas, 191
  - histórico, 183
  - OEA, 185
  - ONGs, 188
  - promoção, 190
  - soberania, 190
- Disraeli, 39
- Diversidade Biológica, 207
- Dumbarton Oaks, 49
  
- E**
- Ecosoc, 146, 186, 194, 248
- embaixador
  - cumulatividade, 76
  - decano, 94
  - itinerante, 65
  - plenipotenciário, 33
  - precedência, 92
- encarregado de negócios, 94
- equilíbrio de poder, 34, 38, 40, 42, 46, 261
  - esgotamento, 40
  - Voltaire, 34
- Escritório do Alto(a) Comissário(a) de Direitos Humanos, 184
- Escritórios de representação, 78
- exequatur*, 93
- extraterritorialidade, 104

## F

Flecha de Lima, Paulo Tarso, 74

FMI, 49, 141, 193, 201, 202, 203, 244

criação, 49

vocação universal, 141

voto ponderado, 245

forças para a manutenção da paz, 51

Fórum

Econômico Mundial, 55, 148, 248, 251

Global Social, 148

*Friends of the Earth*, 2011

funções consulares, 77, 105, 157, 158, 163

## G

G15, 95

G20, 56, 194

ad hoc, 141

G8, 194

preparação, 191

primeira cúpula, 194

segurança, 151

G20

urbano, 233

G20 comercial, 198

G33

temas de Singapura, 198

G7, 52, 54, 56, 194, 201

G77, 52, 55

G8, 54, 194, 201

García Amador, Francisco, 113

GATT, 54, 194, 200

globalização, 15, 125, 235, 241, 253, 254, 260

definição, 214

GPA, 197

Greenpeace, 211

Grotius, Hugo, 32, 104, 110

Grupo

de Fornecedores Nucleares, 170

do Algodão, 198

dos 77, 51, 193

Latino-Americano, GRULA, 68

Gusmão, Alexandre de, 34

## H

*Habitat*, 233,

Hammarskjöld, Dag, 50, 168

hierarquia, 87

Hitler, 46, 47, 100, 153

Hobbes, Thomas, 32

Human Rights Watch, 188

## I

Ibas, 56

ICLEI, 234

imunidade

cônsules, 107

de jurisdição 104

de processo penal, 108

diplomática, 103, 104

imunidade diplomática, 27, 103

investimentos

idades, 233

*MIA*, 193, 200

OCDE, 193

OMC, 197

inviolabilidade, 103, 104, 108, 110

residência, 110

ITA, 197

## J

Junta

de Estabilidade Financeira, 202

## K

Kant, Emmanuel, 126

Kennan, George, 82, 121

## L

Lampreia, Luís Felipe, 172

legação

desaparecimento, 90

Liga

Árabe, 52, 245

das Nações, 44, 45, 49

Hanseática, 231

Liga das Nações

Alemanha, 45

cúpulas secretas, 45

Liga do Peloponeso, 27

## Ll

Lloyd George, 43

**L**

*localite*, 88

Lula da Silva, Luiz Inácio, 208

**M**

Machado Quintella, Theresa Maria, 97

Macron, Emmanuel, 84

manutenção de paz, 179, 181

Maquiavel, 92

*Médecins sans Frontières*, 199

mediação, 36, 135, 175, 176, 177

definição, 175

tipos, 177

Melo Franco, Afrânio, 74

Memorando de Budapeste, 172

Mercosul, 54, 152, 197, 204, 246

MERCOCIDADES, 234

Metternich, 34, 35

MIA, 53

MIGA, 249

Montesquieu, 104

Movimento Não Alinhado, 51, 195

mudança do clima, 205

Mussolini, 46, 47

**N**

Nabuco, Joaquim, 90

NAFTA, 197

não proliferação, 169, 173

negociação

multilateral, 138

*momentum*, 127

neutralidade, 27, 177

non paper, 69

Nova Ordem Econômica Internacional, 52

Novo Banco de Desenvolvimento, 195

Núncio

    decano, 94

## O

Obama, Barack, 208

OCDE, 54, 194, 195, 200

OEA, 185

OIC, 246

OIT, 44

OLP, 52

OMC, 196

    criação, 54

    negociadores, 196

    solução de controvérsias, 199

OMI, 246

Ordem de Santo Egídio, 179

Organizações Não Governamentais, ONGs, 199

    atividades, 142

    direitos humanos, 188

    observadoras, 55

OSCE, 179

Otan

    criação, 50

    expansão, 46

    novos membros, 57

OUA, 52

Oxfam, 199

**P**

## Pacto

de Locarno, 45

de Varsóvia, 50, 189

Kellog-Briand, 45

Molotov-Ribbentrop, 47

Pacto Tripartite, 48

Padilla Nervo, Luis, 113

Palmerston, 37, 38

Papa Júlio II, 93

paradiplomacia, 227, 228

passaporte diplomático, 107

Paz de Westfália, 32, 145

Petrarca, 92

PNUMA, 206, 210, 212, 247

Pombal, Marquês de, 93

precedência, 93

Projeto de Harvard para Convenção sobre Privilégios e Imunidades, 105

propriedade intelectual

OMC, 199

Protocolo, 184

Adicional da AIEA, 172

de Genebra, 45

de Montreal, 207

de Quioto, 208, 209

**Q**

Quakers, 179

**R***raison d'État*, 33

Reagan, Ronald, 139  
*Realpolitik*, 39  
Responsabilidade de Proteger, 56  
    concepção, 185  
    direitos humanos, 191  
Richelieu, Cardeal, 32, 61  
Rio Branco, Barão do, 41  
Rodada  
    Doha, 55, 198  
    Kennedy, 196  
    Tóquio, 194, 196  
    Uruguai, 194, 197, 200  
Roosevelt, Franklin D., 48, 151

## S

Sandström, Emil, 106  
*sherpas*, 151, 154, 233  
    G20, 194, 201  
    G8, 201  
*soft power*, 21, 219, 220, 235  
    diplomacia pública, 220  
Stalin, 46, 47, 151  
Sul-Global, 195, 198  
SWAPO, 51

## T

Tayllerand, 157, 220  
TPI, 143, 185, 186, 187  
Tratado  
    Abrangente de Banimento de Testes Nucleares, 171  
    de Banimento de Minas, 172, 173

---

de Banimento de Testes Parciais, 169  
de Madri, 34  
de Não Proliferação Nuclear, TNP, 170  
de Paz de Westfália, 32  
de Tordesilhas, 31  
de Versalhes, 44  
Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, 149  
Trygve Lie, 106

**U**

UCGL, 233  
UE, 57, 68, 141, 179, 194, 198, 227, 245, 260  
    representação na ONU, 245  
Unctad, 51, 55, 200  
Unesco, 232  
União Africana (UA), 179  
União Postal Universal, 39  
Urban 20, 233  
UTI, União Internacional de Telecomunicações, 37

**V**

Vattel, Emmerich, 34, 104  
Vieira de Mello, Sérgio, 245  
Voltaire, 34

**W**

Westfália, 231  
Wikileaks, 122  
Wilson, Woodrow, 23, 42, 43  
Wolsey, Thomas, 31  
World Wildlife Fund – WWF, 211





Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.  
Papel da capa: cartão duplex 250g/m<sup>2</sup>  
Papel do miolo: pólen similar 80g/m<sup>2</sup>

Neste livro, Fernando de Mello Barreto apresenta a diplomacia em seus múltiplos aspectos, tanto para potenciais diplomatas como para os interessados em temas internacionais de maneira geral. Embora trate da diplomacia mundial, ao longo do texto foram inseridos exemplos de práticas da implementação da política externa luso-brasileira no decorrer de sua história. O livro resume os principais conceitos da diplomacia e sua longa evolução, analisa os ministérios do exterior e múltiplos aspectos relacionados aos diplomatas, e examina áreas centrais de atuação da diplomacia contemporânea: paz e segurança, direitos humanos, economia (comércio, finanças e cooperação), meio ambiente, cultura e divulgação, além da chamada diplomacia subnacional. Por fim, considera os desafios ligados ao aumento do número de atores e de temas tratados, as mudanças e as perspectivas para as necessárias adaptações da diplomacia no porvir.

