



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE DE
GUSMÃO

IPRI

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO III • NÚMERO 6 • SEGUNDO SEMESTRE 2017

N. 6



A nova política externa brasileira

Aloysio Nunes Ferreira

Brasil *Tous Azimuts* – Um ensaio sobre os significados do princípio do Universalismo para a política externa brasileira

Filipe Nasser

Relações Exteriores e a modernização administrativa do MRE

Almir Lima Nascimento e

Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho

Os temas consulares e migratórios na imprensa brasileira

Luiza Lopes da Silva

Dificuldades atuais do Sistema Internacional de Direitos Humanos

José A. Lindgren Alves

Beligerância não estatal e moralidade em ambientes assimétricos: um histórico desafio ao Direito Internacional dos Conflitos Armados

Carlos Frederico Gomes Cinelli

O discurso da prevenção de conflitos e o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas: do uso da força à “primazia da política”

Ricardo Martins Rizzo

Veículos Aéreos Não Tripulados armados: usos e implicações

Ernesto Batista Mané Júnior

O dossiê nuclear iraniano e o *Joint Comprehensive Plan of Action*: desafios e perspectivas

Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho e
Victor Hugo Toniolo Silva

Trump e o Ocidente

Ernesto Henrique Fraga Araújo

Donald Trump a-t-il changé la politique étrangère américaine?

Maya Kandel

The roots of Singapore's pragmatic foreign policy

Octávio Moreira Guimarães Lopes

Relações Internacionais e Direito Espacial no século XXI: mudanças normativas e institucionais em fase de incubação

Douglas Nascimento Santana e

Luciano Javier Liendo

NOTAS E DOCUMENTOS

O Comitê Gestor de Gênero e Raça

Marise Ribeiro Nogueira Guebel, Sônia Regina Guimarães Gomes, Igor Trabuço Bandeira e Ernesto Batista Mané Júnior

OS 30 ANOS DO INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IPRI

Os 30 anos do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Márcia Costa Ferreira

Em louvor a Janus: depoimento nos 30 anos do IPRI

Carlos Henrique Cardim

O IPRI como produtor de conhecimento: os primeiros 30 anos

Paulo Roberto de Almeida

CADERNOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

NESTE NÚMERO:

A NOVA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA

MODERNIZAÇÃO DO ITAMARATY

SISTEMA INTERNACIONAL DE
DIREITOS HUMANOS

PREVENÇÃO DE CONFLITOS E O
CONSELHO DE SEGURANÇA

DOSSIÊ NUCLEAR IRANIANO

POLÍTICA EXTERNA DE SINGAPURA

COMITÊ GESTOR DE GÊNERO E
RAÇA (MRE)

UNIVERSALISMO NA POLÍTICA
EXTERNA

TEMAS CONSULARES NA IMPRENSA
BRASILEIRA

DIREITO INTERNACIONAL DOS
CONFLITOS ARMADOS

VEÍCULOS AÉREOS NÃO
TRIPULADOS

DONALD TRUMP

DIREITO ESPACIAL

30 ANOS DO IPRI



Ministério das
Relações Exteriores

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

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO III • NÚMERO 6 • SEGUNDO SEMESTRE 2017



NESTE NÚMERO:

A NOVA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA

MODERNIZAÇÃO DO ITAMARATY

SISTEMA INTERNACIONAL DE
DIREITOS HUMANOS

PREVENÇÃO DE CONFLITOS E O
CONSELHO DE SEGURANÇA

DOSSIÊ NUCLEAR IRANIANO

POLÍTICA EXTERNA DE SINGAPURA

COMITÊ GESTOR DE GÊNERO E
RAÇA (MRE)

UNIVERSALISMO NA POLÍTICA
EXTERNA

TEMAS CONSULARES NA IMPRENSA
BRASILEIRA

DIREITO INTERNACIONAL DOS
CONFLITOS ARMADOS

VEÍCULOS AÉREOS NÃO
TRIPULADOS

DONALD TRUMP

DIREITO ESPACIAL

30 ANOS DO IPRI

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO III • NÚMERO 6 • SEGUNDO SEMESTRE 2017



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

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente: Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jório Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Eiiti Sato

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

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

CADERNOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão

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

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

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

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

Expediente:

Coordenação Editorial

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Marco Túlio Scarpelli Cabral
Renata Nunes Duarte

Apoio Técnico

Bárbara Terezinha Nascimento Cunha
Kamilla Sousa Coelho
Rafael Chaves da Gama
Rafael de Souza Pavão

Impresso no Brasil – 2018

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –
v. 3, n. 6 (dez. 2017). - [Brasília] : FUNAG, 2015-.

v.
Semestral.
ISSN 2359-5280

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

CDU 327(81)(051)

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

SUMÁRIO

Apresentação	<i>Os editores</i>	VII
A nova política externa brasileira	<i>Aloysio Nunes Ferreira</i>	15
Brasil <i>Tous Azimuts</i> – Um ensaio sobre os significados do princípio do Universalismo para a política externa brasileira	<i>Filipe Nasser</i>	27
Relações Exteriores e a modernização administrativa do MRE	<i>Almir Lima Nascimento e Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho</i>	63
Os temas consulares e migratórios na imprensa brasileira	<i>Luiza Lopes da Silva</i>	97
Dificuldades atuais do Sistema Internacional de Direitos Humanos	<i>José A. Lindgren Alves</i>	149
Beligerância não estatal e moralidade em ambientes assimétricos: um histórico desafio ao Direito Internacional dos Conflitos Armados	<i>Carlos Frederico Gomes Cinelli</i>	181
O discurso da prevenção de conflitos e o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas: do uso da força à “primazia da política”	<i>Ricardo Martins Rizzo</i>	215
Veículos Aéreos Não Tripulados armados: usos e implicações	<i>Ernesto Batista Mané Júnior</i>	263

O dossiê nuclear iraniano e o <i>Joint Comprehensive Plan of Action</i> : desafios e perspectivas	Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho e Victor Hugo Toniolo Silva	293
Trump e o Ocidente	Ernesto Henrique Fraga Araújo	323
Donald Trump a-t-il changé la politique étrangère américaine?	Maya Kandel	359
The roots of Singapore's pragmatic foreign policy	Octávio Moreira Guimarães Lopes	381
Relações Internacionais e Direito Espacial no século XXI: mudanças normativas e institucionais em fase de incubação	Douglas Nascimento Santana e Luciano Javier Liendo	403
NOTAS E DOCUMENTOS		
O Comitê Gestor de Gênero e Raça	Marise Ribeiro Nogueira Guebel, Sônia Regina Guimarães Gomes, Igor Trabuco Bandeira e Ernesto Batista Mané Júnior	437
OS 30 ANOS DO INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IPRI		
Os 30 anos do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Márcia Costa Ferreira	447
Em louvor a Janus: depoimento nos 30 anos do IPRI	Carlos Henrique Cardim	461
O IPRI como produtor de conhecimento: os primeiros 30 anos	Paulo Roberto Almeida	469
Publicações Recentes da FUNAG		475

APRESENTAÇÃO

Este sexto número dos *Cadernos de Política Exterior* completa o terceiro ano de publicação contínua desta revista, editada pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Começa com um artigo do ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, sobre a política externa brasileira. Trata-se de texto que serviu de base à palestra por ele proferida na abertura da VI Conferência sobre Relações Exteriores, realizada em Brasília, no Itamaraty, de 8 a 10 de novembro de 2017. Nele, o chanceler apresenta panorama da intensa atividade e dos parâmetros da política externa brasileira no governo do presidente Michel Temer. Segundo o ministro, sua gestão tem observado o propósito de defender os interesses nacionais, restaurar a credibilidade do Brasil e as condições de crescimento econômico e desenvolvimento.

Além do texto do chanceler, os *Cadernos de Política Exterior* trazem, a exemplo das edições anteriores, outros temas de interesse para pesquisadores, estudantes e o público em geral. O artigo de Filipe Nasser, de natureza mais acadêmica, versa sobre as implicações do paradigma universalista para a política externa. O autor parte da retórica diplomática para mostrar como o universalismo foi sendo construído e incorporado ao discurso e à atuação da diplomacia brasileira, apresentando seus significados e suas interpretações. Ademais, o autor busca aplicar tais atributos à experiência histórica brasileira. Após refletir sobre as características do universalismo, Nasser conclui que o conceito tem servido de denominador comum, de princípio balizador da política externa brasileira, com características mais ou menos acentuadas segundo a orientação ideológica dos governos.

O terceiro artigo traz tema pouco corriqueiro, mas de importância prática, quando se pensa em política externa brasileira. Almir Lima Nascimento e Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho discutem a modernização

administrativa no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O texto busca apresentar diagnóstico do estágio de evolução administrativa do Itamaraty em comparação com chancelarias de quatro países (Canadá, EUA, França e Reino Unido). Os autores apresentam sugestões para se implantar os melhores métodos e procedimentos de gestão pública no MRE, para aumentar a eficiência na administração e execução de suas atividades e elevar a produtividade dos servidores, com a finalidade de adequar o Itamaraty aos modernos sistemas de gestão e controle já implantados em outros ministérios, em âmbito federal, e também nas chancelarias estudadas.

O artigo seguinte trata de matéria que nem sempre recebe a atenção que merece, mas muito oportuna e de crescente importância nos debates de relações internacionais, em função da onda de migrações dos últimos anos: assuntos consulares. Luiza Lopes da Silva reúne, em criterioso trabalho, a cobertura da imprensa a respeito dos desafios e dificuldades com que se deparam os brasileiros que vivem no exterior. O texto analisa artigos jornalísticos publicados ao longo de dois anos, classificando-os de acordo com o tipo de caso abordado e o tempo de exposição que ganhou no período. Lopes da Silva ainda mostra a representatividade dos casos cobertos pela imprensa em relação ao número de acontecimentos reportados pelos diversos postos consulares brasileiros espalhados pelo mundo. Essa análise da diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior do MRE tem o mérito adicional de complementar importante trabalho desenvolvido pelo Itamaraty junto às comunidades brasileiras no exterior no sentido de defender seus interesses, ajudar na sua inserção nos países receptores, inclusive pela via do diálogo e da capacitação, e de promover a edição de livros sobre a situação dos brasileiros no mundo. A propósito, em 2017, a Funag lançou publicação a respeito da situação dos imigrantes brasileiros nos EUA.

Nos dois próximos artigos, os *Cadernos* examinam, sob diferentes ângulos, a problemática dos direitos humanos. O primeiro, de autoria de José A. Lindgren Alves, trata do sistema internacional de direitos humanos. Com base em sua vasta experiência como delegado em organismos internacionais sobre o tema em âmbito global (no sistema da ONU), o diplomata afirma que tal sistema atingiu seu ápice com a Conferência de Viena de 1993, entrando, posteriormente, segundo ele, numa *fase de*

descrédito. A fim de justificar tal afirmação, Lindgren Alves mostra como o desdobramento pormenorizado da Conferência, com recomendações em vários campos, numa conjuntura de expansão do estado neoliberal, levaram-na ao que o autor chama de “esquecimento”. Em paralelo, Lindgren Alves aponta para o crescente uso político do “direito à diferença” e a expansão contínua e fragmentada dos direitos humanos. Disso resultaria um sistema abrangente, mas frouxo, sem hierarquia e muitas vezes conflitivo. Já o texto de Carlos Frederico Gomes Cinelli trata de um ramo específico dos direitos humanos, o direito humanitário, ou direito internacional dos conflitos armados (DICA). Ao examinar a questão dos combatentes irregulares, ou seja, insurgentes, guerrilheiros, mercenários, piratas, etc., o autor mostra como o direito humanitário os negligenciou. Para tal, traça panorama histórico da evolução do DICA; em seguida, elabora sobre o debate ético a respeito da possibilidade de abarcar a proteção dos irregulares sob o manto do direito humanitário, especialmente em função do aumento de conflitos intraestatais em comparação com os interestatais.

O tema da segurança é tratado também por Ricardo Martins Rizzo em seu estudo sobre o discurso da prevenção de conflitos e o papel do Conselho de Segurança. Em meio a um crescente número de deslocados internos e migrantes internacionais em consequência de conflitos, Rizzo aponta para a dificuldade que a ONU e seu Conselho de Segurança têm de prevenir a emergência de novos conflitos e para sua incapacidade para gerenciar conflitos herdados de períodos inclusive anteriores à Guerra Fria. Desde 2011, as Nações Unidas vinham fortalecendo o discurso da prevenção como ferramenta para a manutenção da paz e segurança internacionais. Rizzo mostra, no entanto, como o discurso estava – e ainda está – deslocado da realidade: o conflito na Síria se iniciava, à época, e não apenas não findou como, inclusive, se agravou; adicionalmente, outros conflitos, no Iraque, no Afeganistão ou na península coreana, escalaram ou não tiveram evolução com vistas a seu término. Para ele, o discurso da prevenção vem servindo a uma política da coerção, guiada, muitas vezes, por interesses particulares dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Rizzo argui, assim, a necessidade de repactuação do regime internacional para a segurança coletiva, cuja crise é também fruto do anacronismo do Conselho e de seus limites políticos.

Outro tema importante para a segurança coletiva que ganha destaque em anos recentes é o uso de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), ou os comumente chamados *drones*, objeto de análise de Ernesto Batista Mané Júnior. O uso dessa tecnologia, seja para fins militares, seja para fins de vigilância e defesa do território nacional, vem se disseminando principalmente a partir dos anos 1990. Mané Júnior aprofunda o debate sobre as aplicações não legítimas de VANTs armados ou com capacidade ofensiva e seus desdobramentos em relação a execuções extrajudiciais, ataques a civis ou ainda como vetores de armas de destruição em massa. O autor ainda traz o debate sobre os mecanismos internacionais de regulação de seu uso, elaborando sobre o papel do direito humanitário, da ONU e de regimes de controle de armamentos, como o Tratado sobre Comércio de Armas e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis.

O artigo escrito por Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho e Victor Hugo Toniolo Silva também aborda tema importante para o debate sobre segurança coletiva internacional. Ao tratar do tema do programa nuclear iraniano, percorrendo seus antecedentes históricos até o acordo final assinado em 2015, os autores destacam os desafios do processo de implementação do acordo e também de sua continuidade. Dentre as ameaças à paz e segurança internacionais, o programa nuclear iraniano sempre recebe consideração mais atenta, em meio a acalorados debates sobre sua relevância, sobretudo em virtude da mudança de postura dos EUA sob a gestão de Donald Trump.

O presidente dos EUA é objeto de estudo no ensaio de Ernesto Henrique Fraga Araújo. Para explicar fatores controversos de sua atuação, o autor recupera aspectos históricos da simbologia nacionalista e da identidade ocidental. Para Araújo, esses conceitos fundamentam as atitudes e os discursos de Trump. Argumenta que sua eleição, mais do que a vitória de uma doutrina política ou econômica, representaria a escolha de se priorizar o Ocidente, seus valores e suas identidades. O autor acredita que Trump se propõe a retomar o espírito ocidental, que estaria sendo ameaçado de perder sua identidade. Buscaria o presidente americano reforçar a herança histórica, cristã, cultural, bem como o papel da família e do estado de direito a partir da tradição do liberalismo dos EUA e de seu destino manifesto. O tempo confirmará a prevalência ou não dessa leitura mais otimista.

Maya Kandel escolheu também o novo presidente estadunidense como objeto de sua análise. Em artigo escrito em sua língua materna, a diplomata francesa apresenta sua perspectiva a respeito das mudanças que Trump estaria imprimindo na política externa dos EUA. Seu artigo reúne uma série de estudos de casos e analisa-os de forma individual comparando a promessa eleitoral com as ações e decisões tomadas sob seu governo em política externa. Propõe-se a identificar se correspondem a inflexões, rupturas ou refletem a continuidade de políticas de governos anteriores.

Em seguida, dando sequência a uma temática iniciada no número 3 dos *Cadernos*, de apresentar artigos sobre a política externa de países individuais, esta edição traz a contribuição de Octávio Moreira Guimarães Lopes. O autor analisa a política externa de Singapura, considerada por ele *pragmática*. Escrito em inglês, com o objetivo de ampliar o alcance do texto, Lopes afirma que o pragmatismo foi o meio encontrado pela cidade-estado para manter sua soberania e seu desenvolvimento econômico em um ambiente instável. Para tal, baseou sua estratégia de segurança no apoio dos EUA e seu modelo de desenvolvimento num liberalismo desprovido de restrições nas relações com parceiros de negócios. Num resgate histórico, o autor mostra quais as razões para tal comportamento de Singapura.

O último artigo desta edição é de autoria de Douglas Nascimento Santana e Luciano Javier Liendo e versa sobre o direito espacial. Identificam três etapas evolutivas no desenvolvimento do regime espacial, com maior ou menor normatização e *enforcement* de regras e tratados. Santana e Liendo apontam ainda temas que não foram abrangidos pelo regime e que necessitam, atualmente, de regulação, como os satélites geoestacionários, a desmilitarização do espaço, o lixo espacial e a exploração do espaço para fins comerciais e turísticos.

Na seção *Notas e Documentos*, novidade introduzida nesta edição, é divulgado trabalho sobre o Comitê Gestor de Gênero e Raça do Itamaraty. Escrita por membros do Comitê (Marise Ribeiro Nogueira Guebel, Sônia Regina Guimarães Gomes, Igor Trabuco Bandeira e Ernesto Batista Mané Júnior), a nota conta como o grupo surgiu e as razões que motivaram sua criação. Explica as discussões no Grupo de Mulheres Diplomatas em torno da questão de gênero na diplomacia e dos desafios da carreira. Discorre também sobre o debate acerca dos direitos das minorias em princípios

dos anos 2000. Tais fatores levaram à institucionalização do Comitê como mecanismo de visibilidade para aqueles grupos minoritários na estrutura do Ministério das Relações Exteriores.

A presente edição dos *Cadernos de Política Exterior* conta ainda com uma seção final em homenagem ao Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), que comemorou, em setembro de 2017, seus primeiros 30 anos de existência. Criado em 1987, a partir de sugestões formuladas pelos diplomatas Ronaldo Sardenberg e Gelson Fonseca Junior, com o decisivo apoio do então secretário-geral do Itamaraty, embaixador Paulo de Tarso Flecha e Lima, o IPRI debate, divulga e promove a produção intelectual do Itamaraty. Publica também obras acadêmicas e outros trabalhos nas áreas de relações internacionais e política externa brasileira. O embaixador Gelson Fonseca dirige atualmente o outro órgão da FUNAG, o Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), com sede no Rio de Janeiro, e o embaixador Sardenberg continua a ser um assíduo participante das muitas atividades empreendidas pela FUNAG e pelo IPRI.

O crescimento e o desenvolvimento das atividades do IPRI aconteceram, nesses 30 anos, em paralelo à expansão dos cursos universitários de relações internacionais. Criado para ser uma ponte entre a academia e a diplomacia, o IPRI, ao acompanhar a evolução da institucionalização da pesquisa e do ensino de relações internacionais no país, realizou algumas atividades que podem ser vistas como marcos para o desenvolvimento da área no Brasil, como o lançamento da *Coleção Clássicos IPRI*, a realização de seminários temáticos sobre países ou, ainda, a criação do Banco de Teses e Dissertações de Relações Internacionais. Para comemorar essa importante data, apresentamos, nas páginas finais deste número dos *Cadernos*, uma seção especial com três artigos sobre o IPRI. O primeiro, de Márcia Costa Ferreira, descreve a trajetória do instituto, a partir das definições legais de suas atribuições. Os dois outros são, respectivamente, a contribuição do ex-diretor (por duas vezes) do IPRI, embaixador Carlos Henrique Cardim, e de seu atual diretor, ministro Paulo Roberto de Almeida, ambas discorrendo sobre o que se fez e as perspectivas para o instituto nos próximos anos.

Como de costume, os *Cadernos* finalizam com uma lista de recentes publicações da FUNAG, editadas no segundo semestre de 2017. O sexto

número da revista consolida a prática, adotada em edições anteriores, de cobrir temas da agenda diplomática brasileira e assuntos de relevância nas relacionais internacionais. Acreditamos que os *Cadernos de Política Exterior* colaboram na missão institucional do IPRI de aprofundar os canais de diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores, a comunidade acadêmica e os demais interessados na diplomacia e na política externa.

Os Editores



A NOVA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA¹

Aloysio Nunes Ferreira*

Os dois últimos anos foram marcados por intensa atividade da política externa brasileira, o que é motivo de grande orgulho para o governo do presidente Michel Temer. O governo brasileiro tem atuado de forma firme e resoluta na defesa dos interesses nacionais, motivado pelos objetivos de restaurar a credibilidade internacional do País e de colaborar para a recuperação do crescimento econômico e para a promoção do desenvolvimento.

No discurso que proferi ao assumir o cargo de ministro de Relações Exteriores, em 7 de março de 2017, explicitarei os objetivos que guiarão minha gestão à frente do Itamaraty, propondo a seguinte reflexão:

Como promover uma nova inserção, mais competitiva, nos grandes fluxos de comércio, de investimentos e de intercâmbio tecnológicos no mundo globalizado? Como revigorar o Mercosul, afirmar seu propósito inicial de se constituir uma área de livre comércio, multiplicar seus acordos com outros países e blocos? Como valorizar, aos olhos do mundo e aos nossos próprios olhos, o fato de sermos uma grande potência agroindustrial, nossas conquistas ambientais e esse extraordinário passaporte que é a cultura brasileira? De que forma poderemos fazer da nossa política externa um instrumento para buscar novas oportunidades para o desenvolvimento material de nosso país?

A política externa do presidente Michel Temer tem perseguido esses objetivos com base nos princípios do artigo 4º da Constituição, entre os quais a prevalência dos direitos humanos, a busca da integração econômica,

1 Texto-base para a intervenção do ministro Aloysio Nunes Ferreira na abertura da VI Conferência sobre Relações Exteriores (CORE), realizada em Brasília, 8 de novembro de 2017.

* É ministro de estado das Relações Exteriores.

política e cultural da América Latina, a solução pacífica das controvérsias e o banimento do uso não pacífico de tecnologia nuclear. São balizas objetivas e também legais que emprestam segurança e orientam a nossa ação externa.

A instrução que recebi do presidente Temer ao assumir o Itamaraty foi a de implementar as diretrizes oriundas das melhores tradições diplomáticas brasileiras – especialmente a adesão ao universalismo e ao multilateralismo – como forma de promover um maior engajamento do Brasil no mundo.

A política externa brasileira parte de parâmetros objetivos referentes às dimensões do Brasil, sua composição étnica, cultural, e a condição de país em desenvolvimento que atingiu um elevado patamar de complexidade tecnológica e industrial, o que nos permite ter voz e influência nas questões internacionais.

A VERTENTE UNIVERSALISTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Política externa universalista é aquela que alcança todos os continentes com vistas a construir um relacionamento internacional amplo, diversificado e não excludente. Não há razão para que um país continental, um país multirracial, um grande país em desenvolvimento com a tradição diplomática do Brasil aceite praticar nada menos.

Sobre a aproximação com a África – importante expressão do universalismo na política externa brasileira – permito-me recorrer novamente ao que disse em meu discurso de posse:

O continente africano cresceu nas últimas décadas quase o dobro do que a América Latina. As mais expressivas lideranças africanas têm deixado claro que não buscam compaixão assistencial, mas investimentos e parcerias empresariais e tecnológicas. Como potência agrícola, o Brasil está pronto a compartilhar sua tecnologia agrícola, por exemplo, com parceiros e amigos mediante arranjos inovadores, maior cooperação entre entidades de pesquisa, intercâmbio de especialistas, investimentos e parcerias empresariais.

O Brasil – por intermédio principalmente da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Itamaraty – oferece um estilo de cooperação altamente apreciado pelos países africanos. Inúmeras vezes meus

interlocutores no continente expressaram desejar um tipo de cooperação que se traduza em investimentos, negócios, apoio ao aumento da capacidade produtiva e da competitividade. Felizmente, o Brasil tem experiências a compartilhar, especialmente na área da agricultura.

Realizei, ao longo de 2017, dois importantes périplos ao continente africano. Na primeira ocasião, visitei África do Sul, Botsuana, Maláui (primeira visita de um chanceler brasileiro), Moçambique, Namíbia e São Tomé e Príncipe. No segundo itinerário, visitei Benim, Côte d'Ivoire (a primeira visita de um chanceler desde 1984), Gana e Nigéria.

O objetivo dos encontros foi o de demonstrar que a África constitui prioridade permanente da política externa brasileira e que a parceria natural entre Brasil e África continua a ser fomentada pelo lado brasileiro. Nos encontros que mantive, tratamos de questões práticas, como ampliação de comércio e investimentos, projetos de cooperação técnica e coordenação política nos fóruns multilaterais.

Além dos profundos laços históricos que nos unem à África, deve-se ressaltar que o continente possui 1,2 bilhão de habitantes, dos quais 350 milhões já integram a classe média. Entre 2008 e 2016, a média do crescimento do PIB africano foi de 4% e a África poderá contar com população de 2,5 bilhões de pessoas em 2050.

O deslocamento do eixo dinâmico da economia global para o leste, renunciando o que se convencionou chamar de “século asiático”, é um fenômeno histórico que o Brasil não se pode dar ao luxo de ignorar. Em meu discurso de posse, tive ocasião de afirmar que:

Fato novo e relevante, nas últimas décadas, tem sido o extraordinário aumento do comércio e dos investimentos com a Ásia, particularmente com o Japão, também com a Coreia, e muito acentuadamente com a China. O avanço foi grande e o potencial, com esses e outros países da região, tais como a Índia e a Indonésia, evidentemente ainda maior. Precisamos conhecer melhor e fazer mais com esses parceiros. As relações com a China merecem uma atenção condizente com a escala e a natureza singular do intercâmbio, inclusive com vistas à identificação e estruturação de novas áreas de cooperação.

A ascensão como potência econômica da China, nosso maior parceiro comercial, é um dado inquestionável. O projeto “One Belt, One Road” ou

a “Rota da Seda do século XXI”, concebido para integrar a infraestrutura no continente euroasiático, ilustra a renovada autoconfiança chinesa e a sua disposição de exercer protagonismo no cenário global. Estamos atentos às oportunidades que possam surgir desse momentoso empreendimento.

Nesse quadro, desde que assumiu o cargo, o presidente Temer já visitou a China em duas oportunidades. Na sequência da participação presidencial na Cúpula dos BRICS, também realizei périplo pela região, visitando Malásia, Singapura e Vietnã.

Procuramos, em todos esses países, estreitar o diálogo e a coordenação política, além de atrair investimentos que favorecem a retomada do crescimento da economia brasileira.

Outros países do sudeste asiático entraram definitivamente no radar da política externa brasileira. Estamos falando de um mercado de cerca de 600 milhões de pessoas (o equivalente a quase três “Brasis”), com imenso potencial em matéria de comércio e investimentos, tecnologia e inovação.

A relação entre a adoção do princípio do universalismo em nossa política exterior e o processo de multipolarização das relações internacionais contemporâneas talvez não encontre expressão mais clara do que o investimento político que fazemos no BRICS e também no Fórum IBAS.

Trata-se de dois agrupamentos – com características diferentes – que concentram potências emergentes. Nossos países convergem na necessidade de uma governança global mais moderna, que espelhe a realidade de poder contemporânea.

O presidente Michel Temer participou da IX Cúpula dos BRICS em Xiamen, na China, em setembro último, reafirmando nosso engajamento nesse mecanismo.

O Fórum IBAS, por seu turno, esteve dormente por anos, como se ao Brasil não interessasse engajar-se com as grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. Com o objetivo de reativá-lo, estive em Durban, África do Sul, em outubro de 2017, para a 8ª Reunião da Comissão Trilateral Mista.

VOCAÇÃO MULTILATERAL DA DIPLOMACIA BRASILEIRA

A defesa do multilateralismo e a participação nas grandes decisões internacionais são do mais alto interesse para o Brasil. Em tempos de

turbulência, devemos ser parte da solução dos problemas que afetam a comunidade internacional. Precisamos avançar os nossos interesses e promover os valores brasileiros nos diversos tabuleiros internacionais.

É participando intensamente do processo de construção de normas multilaterais que fazemos valer as perspectivas e os pontos de vista brasileiros em áreas tão diversas como desarmamento e não proliferação, meio ambiente e mudança do clima, negociações econômicas internacionais, proteção de refugiados, direitos humanos, inovação e governança da Internet, entre outros. É crítico para o desenvolvimento brasileiro, por exemplo, que o comércio internacional seja regido por normas objetivas, formuladas o mais democraticamente possível, e que sejam de cumprimento obrigatório por todos os membros da comunidade internacional.

Pelo engajamento diplomático, avançamos nossos interesses internacionais, exprimimos nossas opiniões na arena global e transformamos os desafios oriundos do exterior em oportunidades para alcançar a prosperidade e o desenvolvimento.

Cito dois exemplos recentes que se referem à participação brasileira na construção de regimes internacionais em áreas reconhecidamente problemáticas: a) mudança do clima e b) desarmamento e não proliferação.

O Brasil desempenhou papel central nas negociações para viabilizar a conclusão do Acordo de Paris sobre mudança do clima (2015) e é um firme defensor de que os membros da comunidade internacional adiram a esse instrumento e cumpram suas disposições. Como costumava dizer o ex-secretário-geral da ONU Ban Ki-moon, “não há plano B porque não há o planeta B”.

Na seara do desarmamento e da não proliferação, a participação diplomática brasileira foi decisiva para a elaboração e aprovação do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado por ocasião da abertura do Debate-Geral da 72ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York. Coube ao presidente Michel Temer a honra de ser o primeiro chefe de estado a firmar o tratado.

O Brasil tem fortes credenciais em matéria de desarmamento e não proliferação. Trata-se de um dos poucos países que decidiu consignar em

seu texto constitucional a proibição de uso de energia nuclear para fins não pacíficos.

A outorga do Prêmio Nobel da Paz à Coalizão Internacional para Abolir as Armas Nucleares – ICAN, na sigla em inglês – é prova eloquente de que a diplomacia brasileira não somente está do “lado certo da História”, como, em alguma medida, a antecipou.

GLOBALIZAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

O Brasil não enxerga a globalização como ameaça ou fenômeno intrinsecamente deletério. Reconhecemos, sim, os desafios derivados da aceleração da integração de uma economia global competitiva, mas não acreditamos que se combatam os eventuais efeitos indesejáveis da globalização por meio do protecionismo, do isolamento e do retraimento.

Buscamos maior integração com a economia global pela via da abertura negociada de mercados. Acreditamos que o fluxo de pessoas – assim como de bens e serviços – é benéfico a todos. Queremos nos tornar parte de um mundo mais integrado e conectado, sem ceder a temores infundados de que, ao nos inserirmos, de forma assertiva e soberana, nos fluxos da globalização, possamos perder a nossa autonomia decisória ou, pior, a nossa essência nacional. Na verdade, a própria formação do tecido social brasileiro é essencialmente globalizada.

Novamente, permito-me evocar meu discurso de posse:

Encaramos a interação com os demais povos e com as economias de todo o mundo como veículo para o nosso progresso. Estamos, pois, determinados a ampliar e aprofundar nossa participação integrada na economia mundial, por meio de negociações que produzam resultados equilibrados e atendam aos interesses de todas as partes. Não podemos, porém, fazer prova de ingenuidade voluntarista e de curto prazo das concessões unilaterais: a regra do jogo é e deve continuar a ser a da reciprocidade – particularmente, mas não somente, na frente econômico-comercial.

No campo das negociações comerciais, é crítico investir no fortalecimento do regime multilateral de comércio representado pela Organização Mundial do Comércio. Sinal do prestígio que o Brasil empresta à Organização e ao que ela representa é o fato de que o presidente Michel

Temer compareceu à Plenária Ministerial da OMC, realizada em Buenos Aires, em dezembro de 2017.

Nosso crescente engajamento também se reflete na candidatura à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Entre os países não membros, o Brasil já é o que mais participa das instâncias da Organização. Nosso acesso formal permitirá um nível ainda maior de harmonização e integração com os demais membros, contribuindo decisivamente para ampliar a segurança jurídica, facilitar o ambiente de negócios e aumentar assim a atratividade do Brasil como destino de investimentos estrangeiros em um mundo cada vez mais competitivo.

Em relação ao Mercosul, somos ambiciosos e otimistas. Percebe-se, no momento, grande convergência entre os sócios-fundadores do bloco para recuperar e reforçar sua vocação original.

A eleição do presidente Maurício Macri e a chegada do presidente Temer ao Palácio do Planalto permitiram o lançamento de um grande empreendimento diplomático no sentido de reestabelecer a vocação original do Mercosul, começando por identificar uma série de entraves e barreiras, tarifárias e não tarifárias, muitas delas sem nenhuma fundamentação real, meros pretextos para fechar mercado.

Num exercício conjunto inédito, por meio do Plano de Ação para o Fortalecimento do Mercosul Comercial e Econômico, os países-membros identificaram 78 entraves internos.

Desse total, quase três quartos já foram superados ou encaminhados satisfatoriamente no último ano. Entre as principais questões já superadas estão restrições brasileiras à importação de cítricos argentinos e a reabertura do mercado argentino à carne bovina brasileira.

O governo brasileiro apresentou aos parceiros do Mercosul projeto de Iniciativas Facilitadoras de Comércio, para modernizar os processos de elaboração e revisão dos regulamentos do bloco, combatendo, dessa forma, a tentação de se recorrer a pretextos técnicos, sanitários e fitossanitários para dificultar os fluxos de comércio.

Também no espírito de resgate da agenda original do Mercosul, foi assinado, em abril de 2017, o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Comércio, que oferece garantias legais aos investidores de outros

países do bloco que seus investimentos receberão o mesmo tratamento dispensado aos investidores nacionais. Além disso, ao final da presidência pro tempore do Brasil, em dezembro de 2017, foi assinado o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, que criará oportunidades para as empresas de nossos países.

Apesar de pouco comentado, o estabelecimento de uma área de livre comércio na América do Sul até 2019 vem avançando mediante a celebração de acordos comerciais entre o Mercosul e os demais países da região para suprimir as barreiras tarifárias subsistentes entre os países sul-americanos. Mas estamos indo além, buscando reduzir barreiras não tarifárias, harmonizar questões regulatórias, promover cooperação aduaneira e simplificação do comércio. São agendas importantíssimas, porque muitas vezes as barreiras não tarifárias prejudicam muito o comércio.

A aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico insere-se nesse contexto. Compareci, em abril passado, poucos dias após tomar posse como ministro, à primeira reunião de diálogo político entre os dois blocos, em Buenos Aires.

Estamos provando que a avaliação de que os dois blocos eram antagônicos, por representarem modelos próprios de integração, não encontra lastro na realidade. Hoje, caminhamos juntos na mesma direção.

Cito um exemplo: o Brasil está negociando a ampliação do acordo comercial que tem com o México. Esse é o único país da Aliança do Pacífico com o qual não temos acordo de livre comércio. Espero que, em breve, as duas maiores economias da América Latina tenham um acordo com cobertura tarifária mais ampla.

No relacionamento extrarregional, seguimos totalmente empenhados em concluir o acordo de associação Mercosul-União Europeia, que deverá ser um poderoso motor de geração de prosperidade. É importante, no entanto, que se construa um acordo a um só tempo ambicioso e equilibrado, que atenda, de forma ampla, aos interesses de ambos os lados do Atlântico.

O Mercosul já está negociando com a “European Free Trade Association” (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça) e lançará

negociações com o Canadá. Além disso, conta com boas perspectivas de iniciar conversações com parceiros importantes, como a Coreia do Sul.

Recentemente, entrou em vigor o acordo Mercosul-Egito. Segundo o MDIC, 63% das exportações brasileiras para o país serão imediatamente beneficiadas.

O nosso objetivo constante é o da ampliação da teia de acordos comerciais de que o Brasil faz parte, com impactos positivos na promoção das nossas exportações, atração de investimentos, inovação, aumento da competitividade e geração de emprego e renda.

Se encorajamos o fluxo de bens e mercadorias, também acreditamos nas virtudes do fluxo de pessoas através das fronteiras. A migração é um fenômeno que não nos assusta.

O Brasil – pátria cujo tecido social é formado por sucessivas gerações de imigrantes de todas as partes do mundo – mantém uma política de “braços abertos” reconhecida internacionalmente.

Apresentei, quando senador, projeto de lei que modernizou e atualizou o antigo Estatuto do Estrangeiro. A nova Lei de Migração consagra a não criminalização da migração, a proteção dos direitos dos migrantes e a promoção da regularização migratória, refletindo atitude positiva em relação ao estrangeiro que se encontra em território nacional. Aprovada e promulgada em maio passado, é considerada uma das legislações mais avançadas do mundo na matéria.

Exemplo concreto dessa postura – anterior mesmo à aprovação da nova Lei de Migração – foi a concessão de vistos humanitários a mais de 80 mil haitianos na esteira do devastador terremoto que acometeu aquele país em 2010.

Da mesma forma, cerca de três mil refugiados sírios que fugiram do conflito naquele país são beneficiários de um regime especial de concessão de vistos humanitários.

Um número ainda maior de vistos foi concedido pelas nossas representações no exterior, o que significa que muitos dos cidadãos afetados pela guerra ainda poderão chegar ao Brasil.

Também recebemos muitos imigrantes da Venezuela, país irmão e fronteiriço, que atravessa uma das páginas mais sombrias de sua história.

Os dados mais recentes estimam em 20 mil o número de venezuelanos que se encontram em território nacional.

O Brasil acolhe nossos irmãos venezuelanos de braços abertos em seu território. Mas é preciso levar em consideração dificuldades que as autoridades públicas enfrentam – e isso inclui também as esferas estaduais e municipais – em oferecer condições adequadas de acolhimento para os que chegam.

AMEAÇAS À PAZ E À ESTABILIDADE

VENEZUELA

A profunda crise na Venezuela tem merecido atenção especial por parte da diplomacia brasileira. A acelerada erosão das instituições democráticas venezuelanas representa óbvia exceção às tendências que se verificam na região: em momento em que a América do Sul consolida um modelo de governança mais racional e equilibrado, firmemente assentado no estado democrático de direito e no ideal do pluralismo político, a Venezuela de Maduro assume feições ditatoriais.

Seguimos comprometidos com a construção de solução política por meio da qual o povo venezuelano – com o apoio da comunidade internacional, especialmente dos organismos regionais – possa encontrar uma saída para a crise.

O governo brasileiro está em estado permanente de alerta a respeito do agravamento do quadro político e social na Venezuela. Não se trata somente de prevenção em relação às potenciais repercussões negativas da crise que possam alcançar o território brasileiro, mas de genuína preocupação com os destinos do povo venezuelano, com quem compartilhamos, além de dois mil quilômetros de fronteira, um futuro sul-americano comum.

COREIA DO NORTE

Preocupamo-nos enormemente a elevação de tensões na Península Coreana. Temos condenado sistematicamente os testes nucleares e missilísticos conduzidos pela Coreia do Norte. Aplicamos, internamente, as resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a matéria, inclusive as sanções econômicas impostas ao abrigo do Capítulo VII da

Carta. Esperamos que os sinais recentes de distensão, motivados pelo ideal olímpico, prevaleçam e ajudem a ampliar as chances da diplomacia na Península Coreana.

SÍRIA

Também estamos atentos ao conflito na Síria – muito possivelmente a maior catástrofe humanitária de nosso tempo. Os números são chocantes: meio milhão de mortos, quase dez milhões de refugiados e deslocados internos.

O Brasil apoia uma solução diplomática que contribua para estancar o derramamento de sangue e preservar a integridade territorial do estado sírio.

Acreditamos em negociação política que permita a normalização na vida de sírios de todos os credos, o retorno de refugiados, o reassentamento dos deslocados internos e que atenda às aspirações de cidadãos e cidadãs sírios por justiça e participação popular. Nesse sentido, emprestamos nosso apoio aos esforços do enviado especial do secretário-geral da ONU/Liga Árabe, Staffan de Mistura, no sentido de convocar as partes do conflito para um diálogo efetivo.

Ao longo desses anos, mantivemos aberta nossa representação diplomática em Damasco e, após recente missão de avaliação, contaremos proximamente com um embaixador residente, elevando assim nosso nível de representação diplomática.

CONCLUSÕES

O Brasil encara o mundo contemporâneo, em processo de acelerada transformação, com espírito de abertura, guiado pelos princípios constitucionais e pela consciência de sua responsabilidade na criação de normas e no fortalecimento de instituições internacionais capazes de dar respostas adequadas aos problemas globais.

Em uma configuração multipolar do poder assentada no multilateralismo e no direito internacional – e esta é uma tarefa a ser laboriosamente construída diariamente –, o Brasil terá maior capacidade de se fazer ouvir nos fóruns internacionais e de influenciar o processo de definição das normas da governança global.

Para um país cuja prioridade nacional é a promoção do desenvolvimento de seu povo, a paz global, além de ser um valor em si mesmo que deve ser perseguido e defendido, é também parte intrínseca do interesse nacional brasileiro.

Nossa missão ainda não está cumprida. Há enorme labor a ser empreendido nos próximos meses. No momento, estamos procurando restaurar a relevância do Brasil para o mundo, o que será um dos principais legados do presidente Temer.

BRASIL *TOUS AZIMUTS* UM ENSAIO SOBRE OS SIGNIFICADOS DO PRINCÍPIO DO UNIVERSALISMO PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Filipe Nasser*

RESUMO

Desde a década de 1960, a política externa brasileira transita entre os paradigmas universalista e ocidentalista, tendo aquele prevalecido historicamente sobre este. O presente ensaio procura examinar conceitualmente o que significou para a diplomacia brasileira incorporar o princípio do universalismo a seu acervo normativo. Entre os possíveis significados e interpretações encontrados para o universalismo diplomático brasileiro, estão: a superação do espaço regional; a aproximação com outros países em desenvolvimento; a libertação de amarras ideológicas; a aparente indiferença em relação à natureza do regime político adotado em outros países; e o engajamento ativo nos dossiês da agenda internacional.

Palavras-chave: Política externa brasileira, Diplomacia, Universalismo.

O objetivo deste ensaio é examinar o que significa, para o Brasil, praticar – e sustentar no discurso diplomático – uma política externa de caráter *universalista*. Parte-se do pressuposto de que a compreensão histórica, conceitual e semântica da incorporação do chamado princípio do *universalismo* ao discurso diplomático e ao inventário de princípios

* Diplomata de carreira desde 2006, serviu nas embaixadas em Washington e em São Domingos. Mestre em Administração Pública pela Universidade de Harvard e em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr). As opiniões neste artigo não refletem necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O autor agradece as inestimáveis contribuições dos amigos Benoni Belli, Guilherme Casarões, Hussein Ali Kalout, João Vargas, Laura Naves Alencar, Matias Spektor e Raphael Nascimento.

orientadores da política externa facilita a detecção de organicidade nas ações diplomáticas brasileiras.

Pretende-se aqui identificar os significados, subtextos, implicações e consequências potencialmente envolvidos no princípio do universalismo na experiência diplomática brasileira. Animado por essas inquietações, este ensaio buscará:

- i) Oferecer uma breve síntese histórica da incorporação do princípio do universalismo ao acervo normativo da política externa brasileira;
- ii) Apresentar possíveis significados, subtextos e implicações subjacentes ao princípio do universalismo, com foco no caso brasileiro;
- iii) Aplicar os significados à experiência histórica brasileira.

O UNIVERSALISMO NA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA

Não faltam, no discurso diplomático brasileiro, referências à vocação universalista do país em sua interação com o resto do mundo. Ao menos desde o advento da “Política Externa Independente” – plataforma de ação diplomática concebida e posta em marcha por Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araujo Castro na primeira metade dos anos 1960 – a referência ao alcance global dos interesses brasileiros tornou-se antes a norma histórica do que a exceção.

A bem da verdade, desde então, o chamado paradigma universalista foi mais frequente do que a sua alternativa clássica: a associação com a potência hegemônica – ou, de forma mais ampla, com o mundo ocidental. Como veremos adiante, à exceção dos governos Castello Branco, Costa e Silva e Collor de Mello, que se encaixaram preponderantemente no modelo de alinhamento com a potência dominante e/ou com o chamado Primeiro Mundo, prevaleceu neste último meio século alguma variação, com maior ou menor ênfase, fôlego ou entusiasmo, do paradigma universalista.

O paradigma universalista não é somente um patrimônio discursivo, senão uma construção histórica. A partir da década de 1960, a diplomacia brasileira procurou alargar a sua base de relacionamentos diplomáticos para além de suas fronteiras “tradicionais” – América do Sul (mais especificamente, a Bacia do Prata), Europa Ocidental e Estados Unidos. Em contraste aos limitados horizontes desse secular “triângulo natural”

de opções, o Brasil passou a desbravar novos terrenos, estabelecer canais políticos antes inexistentes e abrir mercados em terras ermas. A expansão ocorreu no sentido da África, da Ásia e do Oriente Médio – regiões em que muitos países acabavam de conquistar sua independência formal na esteira do processo de descolonização que caracterizou o pós-Guerra.

A adoção do universalismo é produto de uma visão de boa parte da elite de política externa do país. O investimento em uma diplomacia universalista foi o reflexo externo – tal como interpretado, catalisado e processado pelo Itamaraty e pelo Planalto, mas com inegável suporte epistemológico oferecido, por exemplo, mas não exclusivamente, pelos trabalhos do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) – das transformações das feições internas do país, a partir da evolução para uma economia industrializada e sociedade urbana.

Como corolário econômico dessa cosmovisão, cumpre mencionar o desejo de diversificar as parcerias comerciais do país, com o fito de escoar produtos de exportação e importar insumos para o processo de industrialização brasileira; ou seja, o universalismo teria sido a expressão diplomática da nova configuração socioeconômica brasileira e também do lugar que o país passou ocupar na divisão internacional do trabalho e na geopolítica do poder pós-descolonização.

A ascensão do paradigma universalista na segunda metade do século XX pode ser atribuída a três fatores concomitantes:

1. A própria “mundialização” das relações internacionais, resultante do processo de descolonização afro-asiática deflagrado na década de 1960 – afinal, a título de exemplo, a composição da ONU passou de 51 membros em 1945 para 127 em 1970 (hoje são 193);
2. A industrialização da economia brasileira e o processo de substituição de importações e o concomitantemente fenômeno de urbanização e a transformação dos padrões de consumo do cidadão brasileiro;
3. E o florescimento da autoimagem do Brasil como país continental dotado de interesses globais¹. Fatores de outras

1 É lícito afirmar que as raízes da âncora global da identidade internacional do Brasil sejam bastante anteriores, remontando, em sua expressão multilateral, à participação na II Conferência de Paz de Haia (1907) e à própria atuação na Liga das Nações.

ordens, como, por exemplo, a massificação do transporte aéreo e das telecomunicações, também contribuem para explicar o fenômeno em seu contexto histórico específico.

De um ponto de vista sociológico, a autoimagem do Brasil como ator global – e suas implicações para a formulação de política externa brasileira – encontra raízes nas dimensões continentais do país e na sua especificidade no contexto latino-americano (ilha lusófona no continente; estado nação fundado por casa real europeia). Igualmente relevante para explicar a formação da psiquê diplomática é a composição multiétnica e multicultural da população brasileira. O fim do século XIX e a primeira metade do século XX assistiram à chegada de levas de imigrantes estrangeiros, oriundos de diversas partes do globo, que, com o tempo, se estabeleceram no país e se imiscuíram em um tecido social e cultural já bastante plural e miscigenado.

Trata-se de uma cosmovisão da elite de política externa de que o Brasil, por suas dimensões continentais em termos de território, população e recursos, além de sua singularidade no contexto latino-americano, não poderia ficar resignado a uma inserção internacional limitada geograficamente. Isso quer dizer que o Brasil se enxerga como ator global em razão de suas dimensões e também porque sua formação social e cultural também é global – possui sementes oriundas virtualmente de todos os quadrantes do mapa-múndi. O ex-presidente Jânio Quadros, prócer da Política Externa Independente, alude a essa visão em seu histórico artigo na *Foreign Affairs*:

We are a nation of continental proportions, occupying almost half of South America, relatively close to Africa and, ethnically, having indigenous, European and African roots. Within the next decade, our population will amount to close to 100,000,000 inhabitants, and the rapid industrialization of some regions of the country heralds our development into an economic power. [...] If Brazil is only now being heard of in international affairs, it is because on taking office I decided to reap the consequences of the position that we had achieved as a nation. (QUADROS, 1961, p. 19)

A formulação de Quadros é endossada, quatro décadas depois, pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

Pela formação multiétnica, somos fadados, nós brasileiros, ao universalismo. O discurso do choque de civilizações não encontra maior eco no Brasil. Nada nos soa absolutamente positivo ou irremediavelmente negativo. Sabemos matizar nossas circunstâncias. Valorizamos a diversidade cultural. Gostamos de ser híbridos, já diziam, com razão, nomes como Gilberto Freyre e Darcy Ribeiro. (CARDOSO, 2001, p. 1)

A universalização da teia de contatos diplomáticos do Brasil possui múltiplas faces, mas se pode assumir que, como resultado, criou um novo paradigma de política externa brasileira que transformou as feições da atuação internacional do Brasil e a própria personalidade internacional do país.

Um sobrevoo histórico, exercício que implica enorme risco de reducionismo e simplificação excessiva, provavelmente apontaria que o Brasil inaugura a universalização de sua política externa nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (PEI), apesar de que já sob Juscelino Kubitschek, sem a mesma clareza doutrinária, se haviam realizados movimentos embrionários, mas importantes, fora da esfera natural de atuação tradicional da diplomacia brasileira de então (vem à memória a atitude assertiva da Operação Panamericana na América Latina e Caribe como um todo, além de um discreto flerte com a Ásia e com a Europa do Leste).

Há um interregno com traços universalistas adotado pelos governos consecutivos de Ernesto Geisel (“Pragmatismo Ecumênico e Responsável”) e João Batista Figueiredo (“Diplomacia do Universalismo”, posta em marcha em uma conjuntura internacional desfavorável). A tradição é retomada a plenos pulmões pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, mas não se pode dizer que tivesse estado ausente, antes e depois, nos governos Emílio Médici (de que é exemplo o inédito périplo do chanceler Gibson Barbosa por diversos países africanos); José Sarney (além da abertura para a China Popular e para os países da esfera comunista, é importante notar que o *rapprochement* com a Argentina representou a pedra de toque para o projeto de inserção global do país pilotado, cada qual à sua maneira, por seus sucessores imediatos); Itamar Franco (período em que foi concebido o mapa de diretrizes e prioridades que posteriormente Lula adotaria com mais ênfase e força política); Fernando Henrique Cardoso (firme adesão

aos regimes normativos internacionais e aos mecanismos de governança global; intensa diplomacia presidencial); e Dilma Rousseff (patrimônio conceitual herdado de Lula da Silva, sem que se observasse similar nível de engajamento político). Ainda é cedo, no momento de confecção deste ensaio, para caracterizar a política externa do presidente Michel Temer, embora se possa identificar, no discurso das principais autoridades, numerosas referências à vocação universalista da diplomacia brasileira.

Os governos de Humberto Castello Branco, Artur da Costa e Silva e de Fernando Collor de Mello são as exceções à regra do paradigma universalista, tendo especialmente o primeiro incorporado abertamente o conceito de ocidentalismo com epicentro em Washington (vide a teoria dos “círculos concêntricos”, do general Golbery do Couto e Silva) e o último, buscado desabridamente o espelho para a inserção internacional do Brasil no Primeiro Mundo desenvolvido. No entanto, mesmo no caso de Collor, talvez seja possível identificar nuances, particularmente na segunda metade de sua passagem pelo Palácio do Planalto.

Este breve arrazoado histórico permite a interpretação de que o projeto universalista triunfou sobre sua nêmesis (a dependência em relação à potência hegemônica) e mesmo sobre sua versão mais contida (o “triângulo natural”), ainda que, como veremos, o termo possa assumir formas distintas ao longo do tempo.

EXPRESSÕES E SIGNIFICADOS DO UNIVERSALISMO

O governo Lula decidiu dar expressão concreta à vocação universalista da política externa brasileira. Por política externa universalista se quer dizer que o Brasil não tem preconceitos ou visões pré-concebidas. Interessa-nos o diálogo com todas as regiões do globo. O Brasil é um ator global que possui interesses e responsabilidades que vão além da nossa região².

2 Discurso do ministro Celso Amorim por ocasião da abertura do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, 13 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/8041-aula-inaugural-proferida-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-abertura-do-curso-de-relacoes-internacionais-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-rio-de-janeiro-13-04-2009>>.

A síntese produzida pelo ex-chanceler Celso Amorim em conferência acadêmica na Universidade Federal do Rio de Janeiro cobre diversos ângulos do que se convencionou chamar de universalismo na tradição externa brasileira: a cobertura geográfica planetária; a transposição da América do Sul como perímetro diplomático; a liberdade em relação a dogmas e paradigmas ideológicos; a noção de responsabilidades pela preservação da ordem internacional.

O propósito deste artigo, mais do que percorrer passo a passo a trajetória histórica de como o Brasil se tornou um ator global ao incorporar o princípio do universalismo ao acervo normativo de sua política externa é explorar as possíveis *interpretações* do que significa praticar uma política externa universalista e entoar o hino universalista no discurso diplomático.

Pretende-se aqui apresentar os múltiplos contornos e nuances da aplicação do conceito, recorrendo para isso, às ocorrências do paradigma universalista no discurso diplomático brasileiro. É importante esclarecer que se trata de um exercício movido por ânimo descritivo e interpretativo, não prescritivo.

Uma conclusão preliminar aponta que o princípio do universalismo assume formas específicas sob governos de orientação ideológica e programáticas distintas, o que é outra maneira de dizer que o rótulo universalista serve para qualificar diretrizes variadas de política externa – independentemente da bandeira partidária do governo de turno – desde que unidas por um mínimo denominador comum.

Esse programa mínimo, conforme veremos, significa a ampliação da cobertura geográfica da ação externa brasileira e, frequentemente, embora nem sempre tenha sido possível observar, o envolvimento diplomático em temas que impactam a manutenção da ordem internacional. As outras possíveis interpretações – que podem ser objetivos professados ou efeitos colaterais – são variações que se manifestam sob o manto universalista. Com isso se pretende argumentar que a adesão a um ou outro aspecto do universalismo não implica aderência simultânea a todos os significados possíveis.

Afinal, quais são esses significados, interpretações, contornos, nuances e dilemas do princípio que se pretende radiografar? Encontramos

treze expressões básicas do que pode (ou não) significar *universalismo* no léxico da diplomacia brasileira.

O QUE É (OU PODE SER) O UNIVERSALISMO?

1. ALCANCE GEOGRÁFICO

A definição mais genérica e abrangente – e aquela que funciona como mínimo denominador para o paradigma – identifica como política externa universalista aquela que se estende a todos os continentes, potencialmente alcançando todos os membros da comunidade internacional. Na tradição francófona é a chamada diplomacia *Tous Azimuts* – em uma tradução livre do dicionário Larousse, “em todas as direções, dirigido a todos os lados ao mesmo tempo”.

Ilustrando a vocação universalista da política externa brasileira com uma imagem cartográfica, o chanceler Aloysio Nunes Ferreira afirmou, em recente audiência pública promovida pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que o Brasil não é “somente do Sul. Somos [também] do Norte, do Leste e do Oeste”³.

A principal *rationale* por trás da formulação de uma política externa de projeção global – “em todas as direções” – é a diversificação das parcerias políticas e econômico-comerciais (vide item 2) com vistas a reduzir a dependência de um único ator ou de um conjunto de atores da comunidade internacional e ampliar os espaços de autonomia nas relações internacionais (vide item 4).

De um ponto de vista estritamente econômico, uma política externa universalista faz sentido em seu ângulo de conquista de mercados para a promoção de exportações e fontes de investimento e financiamento externos.

Há outro elemento, que tocamos na seção anterior, sobre a autopercepção por parte desta mesma elite de política externa, que

3 O subtexto do pronunciamento do chanceler brasileiro reside, provavelmente, na necessidade de contestar o entendimento, esposado por governos anteriores, de que o Brasil é primeiramente membro do Sul Global, uma interpretação explorada adiante, no item 5. Vide: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/videoArquivo?codSessao=65997&codReuniao=47911>>.

entende que o Brasil deve ter uma ação internacional em compasso com suas dimensões e singularidade no concerto das nações (vide item 11).

No caso brasileiro, pode-se depreender de Antônio Carlos Lessa que a adoção do universalismo como princípio norteador da ação externa é resultado de um processo histórico que legou ao país patrimônio diplomático acumulado de relações operacionais com todos os pontos cardeais:

A observação do sistema de relações bilaterais do Brasil confere relevo à vocação para a universalidade, que encontra origens no fato de que, em maior ou menor medida, logrou-se o estabelecimento de relações pacíficas e instrumentalizáveis com países situados em todos os continentes. (LESSA, 1998, p. 30)

Além disso, existe um corolário possível do sentido de *máximo alcance geográfico*, o qual se pode admitir pouco explorado na literatura acadêmica: universalismo como a busca do ermo, do exótico e do “novo” – as fronteiras diplomáticas nunca antes exploradas.

2. INCLUSIVIDADE: OPOSIÇÃO A “EXCLUSIVISMOS”

Uma consequência natural da proposição subjacente à universalidade é que a totalidade (ou pelo menos a pretensão à totalidade) no sistema de relações bilaterais desencoraja fortemente a rejeição de países ou grupo de países por rechaço ou incompatibilidade de qualquer natureza: geográfica, econômica, étnica, moral, cultural ou ideológica (este último ponto será explorado no ponto 7).

A noção de que uma política externa universalista não acata exclusões foi explorada pelo embaixador Mauro Vieira quando afirmou, em sua cerimônia de posse como chanceler, que:

[O Brasil atuará] serenamente em todas as frentes novas e tradicionais da diplomacia brasileira. Seguir[á] um princípio básico, o de que nossos interesses são geográfica e tematicamente universais e, portanto, não apresentam contradições entre si, nem aceitam exclusivismos. Não há, para o Brasil, dicotomias nem contradições de interesses nas nossas relações com os países desenvolvidos, emergentes ou em desenvolvimento.

Na cerimônia de transmissão de cargo, Vieira recupera o tema ao equiparar o princípio do universalismo ao da *inclusividade*. Ao fazê-lo, ancora o compromisso universalista nas tradições externas brasileiras ao aludir à atuação e ao pensamento de um de seus antecessores no cargo:

Em minha gestão, (...) orientamo-nos por um dos princípios basilares de nossa política externa: o universalismo. Tratamos de diversificar parcerias com países dos mais distintos níveis de desenvolvimento e das mais diferentes regiões do planeta. O Brasil é hoje um ator global, com capacidade de influir nos destinos do mundo. O chanceler Azeredo da Silveira, com quem tive a honra de trabalhar diretamente, já reconhecia esse fato há mais de três décadas, ao afirmar que “se há um país que não tem mais tamanho para uma parceria seletiva é o Brasil⁴.”

3. ALÉM DA VIZINHANÇA

Uma derivação importante da adoção de uma política externa universalista é o envolvimento com questões para além do entorno geográfico imediato. Isto é, pelo amparo das dimensões do país ou da extensão de suas ambições políticas, encerra a noção oposta à de uma potência que circunscreve sua ação externa à vizinhança e à administração da vida internacional entre fronteiras territoriais.

É lícito argumentar que as mesmas dimensões e circunstâncias geográficas que impõem ao Brasil assumir a condição de potência regional, que exerça um papel quase sempre de equilíbrio e moderação na América do Sul, são aquelas que, de acordo com a lógica do discurso diplomático, moldam uma identidade internacional de *Global Player*.

Entretanto, como veremos mais adiante, o projeto universalista foi, na experiência histórica brasileira, frequentemente materializado não como ampliação natural do projeto regional, mas como consequência das dificuldades inerentes a implementá-lo em circunstâncias nem sempre favoráveis na vizinhança. As tensões entre universalismo e regionalismo –

4 Discurso do ministro Mauro Vieira por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14040-discurso-do-ministro-mauro-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>.

forças ora alinhadas, ora em desacordo na experiência empírica – moldam uma vertente central à matriz conceitual da política externa brasileira.

4. DIVERSIFICAÇÃO DAS PARCERIAS EXTERNAS

Praticar uma política externa universalista, em uma acepção um tanto tautológica, tem como objetivo a ampliação e diversificação das parcerias externas de uma determinada potência.

Há *duas* ordens de motivações, não excludentes entre si, para o desígnio de diversificar a base de relacionamentos internacionais à disposição de um determinado país:

- i) *Econômica e comercial*: com vistas a ampliar os suprimentos de importações, mercados para exportações e fontes externas de investimentos e financiamento, o que, além de reduzir os custos de insumos externos e gerar ingressos e postos de trabalho internamente, tem como objetivo aumentar a resiliência econômica por meio da redução da dependência *vis-à-vis* um mercado específico ou um conjunto restrito de mercados;
- ii) *Política e diplomática*: visa a ampliar a relevância internacional e sua participação na comunidade internacional. Ambas as razões para se praticar uma política externa universalista estão relacionadas – e muito particularmente a motivação de natureza político-diplomática – com os itens 5 e 6.

5. INCLINAÇÃO TERCEIRO-MUNDISTA

É possível detectar, no caso brasileiro, uma forte interseção entre a adoção de uma política externa universalista e a escolha de uma vertente terceiro-mundista. A primeira premissa dessa noção é de natureza lógica, isto é, uma ação externa que pretende alcançar todos os rincões do planeta precisa, necessariamente, abrir os braços a outros países e regiões em desenvolvimento.

A segunda implica uma escolha política, senão ideológica: a decisão de transcender o escopo de relacionamento bilateral tradicional – no caso brasileiro, Europa e Estados Unidos, além da vizinhança – para explorar a aproximação com outros países em regiões mais próximas e óbvias (África, América Central e Caribe) ou não necessariamente geográfica

ou culturalmente próximas (Leste da Europa, Oriente Médio e Ásia) por força de afinidades eletivas (a condição de país em desenvolvimento em um sistema internacional profundamente assimétrico).

Observamos que a agulha da política externa brasileira costuma estar apontada para o Sul quando o projeto universalista se confunde com a própria plataforma de ação externa.

É curioso notar que, no caso brasileiro, a aposta na vertente terceiro-mundista – ou na cooperação Sul-Sul – é frequentemente associada a uma tradição política de “esquerda” – um tanto pela ênfase no temário da solidariedade internacional e da promoção do desenvolvimento econômico e social, outro tanto pela noção de um mundo dividido entre centro e periferia subjacente à classificação dos países por nível de riqueza e de desenvolvimento.

No entanto, a experiência brasileira revela que o projeto universalista com forte magnetismo exercido pelo Sul foi levado a cabo, embora nem sempre apresentado claramente como diretriz política, por governos de diferentes colorações ideológicas: de Jânio Quadros a Geisel e desses a Lula passando por Figueiredo e Sarney.

6. DESOCIDENTALIZAÇÃO

Uma política externa universalista com os olhos voltados para o mundo em desenvolvimento pode ter como consequência a *desocidentalização* do eixo diplomático do país, isto é, a extração, ainda que parcial, do Brasil do condomínio geopolítico ocidental. Na verdade, a relação de causalidade marcha nas duas direções: a desocidentalização poderá ser o caminho pelo qual se amplia a margem de manobra do país nas relações internacionais (vide itens 4 e 6) e, ao mesmo tempo, resultar como um de seus subprodutos inevitáveis (LOPES, 2016, p. 82-85).

O esforço de desocidentalização da política externa brasileira pode, aliás, refletir uma questão identitária a respeito de o país se perceber como plenamente membro do Ocidente ou se outras identidades (ex: país em desenvolvimento, composto por população multirracial e multicultural) competem com o ideário ocidental na conformação da identidade. A outra alternativa é a desocidentalização, como esforço deliberado ou fato objetivo, ser assentada não em uma base identitário-cultural, mas em uma leitura

geopolítica. Como se poderá verificar, o conceito de desocidentalização está intimamente relacionado com o item abaixo.

7. PARADIGMA ALTERNATIVO AO ALINHAMENTO AUTOMÁTICO COM A POTÊNCIA DOMINANTE/EXPRESSÃO DO DESEJO DE AUTONOMIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conforme vimos, a historiografia especializada em política externa brasileira costuma classificar os governos de turno de acordo com dois paradigmas que se alternam: o universalista e o filoamericanista (também conhecido como *bandwagoning* com a potência hegemônica). Maria Regina Soares de Lima é quem os contextualiza historicamente, tendo o relacionamento com os Estados Unidos como ponto de referência:

Ao longo da história republicana, [o Itamaraty] articulou dois paradigmas de política externa: o da aliança especial com os Estados Unidos e o paradigma globalista. N[o primeiro paradigma], os EUA são visualizados como potência global e hegemônica no hemisfério ocidental e eixo da política exterior do Brasil. [...] O paradigma globalista, cuja origem data do final dos anos 50 e início dos anos 60 [...] foi formulado como uma teoria de ação diplomática alternativa àquela derivada do paradigma anterior em dois sentidos. Por um lado, confrontando a ideia dos EUA como eixo de política exterior, com a visão da necessidade de o Brasil globalizar suas relações externas. Por outro, [...] relações estreitas com os Estados Unidos deixam de ser meios para aumentar o poder de barganha do Brasil e se tornam consequência da própria ampliação do poder de barganha. (LIMA, 1993, p. 76)

O alinhamento automático com a potência hegemônica é uma estratégia baseada na premissa de que uma determinada potência colhe benefícios ao associar a sua inserção internacional à do estado com mais capacidade de moldar os eventos e normas internacionais. Frequentemente o faz abrindo mão de espaços decisórios e, eventualmente, até de nacos de sua soberania – de certa forma, negando a possibilidade de atuar como potência global com base em agenda própria.

O universalismo como paradigma alternativo ao alinhamento com a potência dominante – este último frequentemente enxergado como caudatário de interesses estrangeiros – emana da visão de que

a diversificação da rede de contatos externos amplia a margem de autonomia na formulação e execução de política externa de um país. O universalismo pode ser associado, portanto, a uma visão *autonomista* (ou *independentista*) da inserção internacional que Tullo Vigevani e Gabriel Cepalluni descreveram como “autonomia por diversificação”.

Autonomia por diversificação como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2008, p. 285)⁵

É lícita a conclusão de que os conceitos de universalidade, aproximação com outros países em desenvolvimento (vide item 5), autonomia decisória e busca por capacidade de barganha com as potências centrais estão profundamente entrelaçados no discurso e na experiência diplomática brasileira nas quadras históricas em que o paradigma universalista prevaleceu sobre suas alternativas.

8. LIBERTAÇÃO DE AMARRAS IDEOLÓGICAS

Essa acepção guarda especial relação com a Política Externa Independente que, como vimos, inaugurou verdadeiramente o paradigma universalista na experiência brasileira.

Tendo sido esboçado, entre outras razões, como grito de liberdade em relação à dinâmica bipolar característica da Guerra Fria, a PEI representou uma sinalização para o campo ocidental, liderado então por Washington, de que o Brasil tencionava guiar a sua interação com o resto do mundo de acordo com critérios, valores, prioridades e agendas próprios sem que isso implicasse adesão ao campo comunista ou soviético.

A professada independência da PEI em relação aos campos antagônicos – Leste-Oeste, em termos geopolíticos; capitalismo *versus* comunismo, de um ponto de vista ideológico – inibiu a participação plena

5 O conceito desenvolvido pelos autores deriva – e, em alguma medida, se contrapõe a eles – dos conceitos de “autonomia pela distância” e “autonomia pela participação”, cunhados pelo embaixador Gelson Fonseca Jr. Ver: FONSECA JR, 1998.

do Brasil até mesmo, conforme vimos acima, no Movimento dos Não Alinhados, que, ao menos em tese, se assumia equidistante em relação à confrontação protagonizada por Estados Unidos e União Soviética (embora não houvesse dúvidas de que estivesse mais próxima desta do que daquele).

O ex-chanceler Francisco Azeredo da Silveira apresenta o argumento sobre a inconveniência de se cercear a liberdade de ação diplomática brasileira por constrangimentos ideológicos ou alinhamentos automáticos:

[N]um mundo em constante mutação, não há coincidências permanentes nem divergências perenes. Nessas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações. O que devemos buscar em cada momento é explorar as faixas de coincidência que temos em cada um dos países, procurando ao mesmo tempo reduzir as áreas de divergência ou de confrontação. Essa atitude pragmática é a essência mesmo da atividade diplomática⁶.

A noção de independência não só geopolítica (isto é, *vis-à-vis* a correlação de forças no sistema internacional), mas ideológica, é uma constante no patrimônio discursivo da diplomacia brasileira.

A título de ilustração, o presidente Michel Temer, em entrevista ao programa “Roda Viva”, endossou e atualizou nos termos de sua gestão, a interpretação segundo a qual um sistema de relações exteriores guiado pelo princípio do universalismo representa ruptura em relação a camisas de força ideológicas de qualquer natureza: “Nós vamos universalizar as relações do Brasil, como convém a qualquer estado soberano. Ou seja, não vamos setorizar as nossas relações, por razões ideológicas ou razões pessoais”⁷.

De um ponto de vista epistemológico, não se trata de assumir que a adoção de uma política ou da retórica universalista implique o abandono de toda e qualquer base ideológica; pelo contrário, a universalização das relações exteriores é também produto de um conjunto particular de *ideias*

6 Palestra do embaixador Francisco Azeredo da Silveira na Escola Superior de Guerra (ESG) em 1974. Citado em FONSECA JR, 1998, p. 321.

7 Programa “Roda Viva”, da TV Cultura, de 14 de novembro de 2016. Ver: <<https://www.youtube.com/watch?v=szaxsMK7kCY>>. Observe que a escolha por um verbo de ação trai a percepção de que se trata de um processo em curso – e, portanto, ainda por acabar.

sobre o lugar que o país deve ocupar no mundo. A ausência de amarras ou fidelidades ideológicas constitui traço do princípio do universalismo na política externa brasileira na medida em que a universalidade, na prática ou no discurso, suplanta os condicionantes ditados por outras confissões ideológicas.

Em nossos tempos, a leitura do princípio do universalismo como sinônimo de liberdade de associação ideológica não poderia ser mais informada pela distribuição bipolar que caracterizou expressiva parte da segunda metade do século XX. A atualização significa, na prática, não distinguir, para efeitos de aproximação diplomática, as cores ideológicas ou o tipo de regime político praticado internamente pelos parceiros internacionais. O item abaixo explora este último significado em maior detalhe.

9. DALTONISMO DEMOCRÁTICO

Trata-se da indiferença prática com a natureza do regime político praticado por outros países como critério para aproximação diplomática e densificação dos contatos políticos. Uma política externa universalista, compreendida a essa luz, não prioriza regimes que escolhem seus líderes por eleições livres, diretas e regulares e onde os direitos humanos são, como princípio, respeitados e observados.

Em outras palavras, significa que, ainda que nos planos moral, normativo, discursivo ou mesmo identitário a democracia e o respeito aos direitos humanos sejam adotados e valorizados internamente por determinado governo, não se exclui a manutenção de contatos políticos de alto nível com países cujos regimes não são afins. É o exemplo de democracias que optam por manter relações bilaterais fluidas com ditaduras ou de regimes ditos capitalistas de mercado que não se relacionam com regimes socialistas.

De acordo com essa interpretação, uma política externa universalista seria expressão de uma diplomacia essencialmente pragmática, voltada à consecução fria e objetiva dos interesses nacionais, com menor ênfase na promoção de valores universais para fora das fronteiras. É o que alguns querem dizer com uma política externa ecumênica, sem preconceitos ou visões de mundo pré-concebidas. Outros diriam que se trata de um

fazer diplomático frio, imoral, excessivamente calculista e indiferente ao sofrimento humano.

Trata-se de uma expressão da clássica e sem nuances *realpolitik*, segundo a qual valores e princípios de natureza moral são relegados a um segundo plano diante dos imperativos de natureza política. De acordo com essa visão possivelmente cínica, uma política externa universalista, porque pretende se relacionar politicamente e fazer negócios indistintamente com qualquer outro estado soberano, não necessariamente priorizará aqueles que regem a sua ordem interna em conformidade com a soberania popular e o primado dos direitos humanos se uma leitura de seus interesses nacionais assim o ditar.

A tensão entre os imperativos de política externa e as práticas internas manifesta-se de diversas formas, muitas vezes interligadas entre si: os dilemas entre aproximação e distanciamento bilateral; o padrão de atuação e votação nos órgãos do sistema internacional de direitos humanos; a promoção ativa de uma agenda democratizante, reformista ou humanitária no exterior (que pode variar da implementação de projetos de cooperação técnica, passando pela suspensão de organizações internacionais até, no limite, a intervenção armada).

A indiferença em relação à natureza do regime político e às práticas patrocinadas por um ou outro parceiro externo é, no fundo, uma questão de grau: entre o silêncio cúmplice, o ativismo retórico e a promoção ativa de valores democráticos no exterior.

De qualquer forma, é difícil negar a tensão latente que existe entre imperativos morais e as contingências impostas pela realidade política na execução de uma política externa universalista. No caso brasileiro, essa tensão é problematizada pela aderência a outro princípio cardinal – e a exemplo da “prevalência dos direitos humanos”, também diretriz estabelecida pela Constituição Federal de 1988 – de ação externa: a máxima westfaliana de não ingerência nos assuntos internos de outros estados.

10. AUSÊNCIA DE SISTEMA RÍGIDO DE ALIANÇAS E RIVALIDADES:
A ESCOLHA PELA FLEXIBILIDADE

Uma política externa universalista poderá lograr remover barreiras e limites à atuação internacional de uma potência, se sua ação externa não estiver cerceada pelos compromissos decorrentes de alianças formais (ou sua antítese: as rivalidades abertas)⁸.

Se é verdade que um sistema formal de alianças produz maior segurança – ou pelo menos a ilusão de segurança – para seu participante, é razoável presumir que reduzirá a liberdade de associação com estados que não integrem tal aliança. A *membresía* na Organização do Atlântico Norte (OTAN), no Pacto de Varsóvia ou no pacto de assistência recíproca de ocasião, limitariam, segundo esse raciocínio, a universalidade do sistema de relações exteriores de uma determinada potência.

Em certo sentido, a renúncia a um sistema de alianças e inimizades predeterminadas permite a leitura do universalismo como a escolha pela flexibilidade permanente no sistema de relações exteriores de uma potência e, vista do ângulo inverso, a flexibilidade é condição para uma política externa que pretende ser universalista.

É importante, contudo, ressaltar que o teste empírico revela uma experiência diferente em boa parte da história das relações internacionais. Potências globais associam-se (ou não) a aliados e nutrem relações despidamente conflitivas com seus adversários sem que necessariamente o tabuleiro de xadrez global imponha necessariamente uma rígida distribuição entre fidelidades caninas e inimigos figadais. É inegável que um país como os Estados Unidos – mais que membro, *primus inter pares* na OTAN – reúne as condições que caracterizam uma potência cuja política externa tem vocação universalista. Ao mesmo tempo em que são uma superpotência global, possuem um complexo sistema de alianças e rivalidades abertas. O mesmo poderia ser dito sobre China e Rússia ou mesmo Índia e Turquia.

8 É importante esclarecer que o sentido empregado por “aliança” nesse contexto é restritivo; isto é, não se refere a “proximidade”, “amizade” ou convergência de pontos de vista entre dois países, mas às obrigações que decorrem de tratado constitutivo de uma aliança formal de natureza bilateral ou plurilateral.

11. ENGAJAMENTO EM DOSSIÊS INTERNACIONAIS E PARTICIPAÇÃO ATIVA NOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA GLOBAL

Derivação direta dos itens 1 (*Tous Azimuts*), 2 (superação do espaço regional) e 12 (multilateralismo, que exploraremos na seção seguinte), uma política externa universalista ganha densidade política e transcende o formalismo da manutenção de relações bilaterais meramente protocolares com países geograficamente distantes ao participar simultaneamente de múltiplos tabuleiros com vistas a contribuir para o encaminhamento de questões internacionais – temáticas ou crises específicas no campo da paz e segurança internacional – que escapam a seu entorno regional e/ou que a afetem diretamente.

É o que qualifica a condição de “ator global” – ou *Global Player*. Nesse sentido, o elemento de universalidade presente no desenho de uma política externa que decide envidar esforços diplomáticos com o objetivo de participar da manutenção da estabilidade da ordem internacional ultrapassa o aspecto territorial-geográfico da agenda externa quando atua, qualitativamente, no sentido de:

- I. Evitar uma determinada crise com efeitos internacionais;
- II. Mediar atritos entre outros integrantes da comunidade internacional;
- III. Mitigar os efeitos de um conflito armado; e/ou;
- IV. Assumir protagonismo em negociações multilaterais temáticas com vistas a participar da conformação de normas e regimes internacionais.

Em outras palavras, a universalidade expressa-se não somente pela capilaridade da ação geográfica e por sua cobertura territorial, mas também pelo nível de envolvimento nos temas e agendas da governança global e nos dossiês com potencial de desestabilização da ordem internacional.

E o que universalismo não é...

12. MULTILATERALISMO

O multilateralismo é o espaço de socialização entre as nações por excelência, onde políticas e ações são decididas de forma colegiada pelos estados nacionais, normalmente sob o guarda-chuva institucional de um

organismo internacional (ex.: ONU, OMC, OEA, União Africana, Liga Árabe).

Por isso, uma política externa com viés multilateralista tem, por definição, uma vocação universalista, certo? Não necessariamente.

Uma política externa universal e uma escolha preferencial pelo multilateralismo não são excludentes – no mais das vezes, costumam ser até complementares –, mas tampouco são sinônimos válidos.

De um lado, um determinado país pode praticar uma política externa universalista – ou seja, com interesses espalhados em todos os cantos do globo – e dar pouco interesse para o acervo normativo representado pelas instituições multilaterais, como ONU ou a OMC.

De outro lado, outro país, porque mais modesto em suas ambições internacionais, poderá perfeitamente eleger o multilateralismo como principal canal de expressão de sua voz sem necessariamente ter condições de se projetar para além de seu entorno imediato.

Traduzindo em miúdos, *multilateralismo* não é, a rigor, uma tradução válida para *universalismo* em política externa, ainda que possa frequentemente integrar o repertório de opções de política externa de uma potência global.

13. GLOBALISMO: UM “FALSO COGNATO”

A corrente globalista de Teoria das Relações Internacionais – rebento da escola liberal – é aquela geralmente associada ao deslocamento do nível básico de análise do estado-nação (e do seu instinto básico de sobrevivência em um sistema internacional anárquico) para uma pluralidade de atores não estatais (ex.: empresas multinacionais, ONGs, grupos de pressão, organizações criminosas ou terroristas, etc.) e para temas eminentemente transnacionais – ou seja, que não respeitam as fronteiras nacionais (ex.: meio ambiente, saúde, direitos humanos, terrorismo, segurança cibernética, etc.) – em um contexto histórico de aceleração do fenômeno da globalização e de crescente interdependência entre os estados. Trata-se de uma versão *aggiornada* da oposição liberal à tradição realista das Relações Internacionais.

Em um plano normativo, o “globalismo” subordina a “santidade” do interesse nacional em benefício de causas e valores mais elevados da comunidade das nações, da humanidade e do próprio planeta: manutenção

da paz, respeito aos direitos humanos, preservação do meio ambiente, promoção do desenvolvimento, ou seja, uma política externa globalista não seria aquela que pretende alcançar ampla cobertura náutica e territorial para além da vizinhança, senão a que confunde os interesses nacionais com o da comunidade internacional e/ou de valores humanitários.

Em suma, o “globalismo” como chave para interpretação da realidade internacional não é um sinônimo válido para o que se pretende dizer com “universalismo”. Se há uma interseção possível entre os dois termos, é justamente quando o significado atribuído ao princípio do universalismo alcança a conotação descrita no item 11.

APLICANDO OS SIGNIFICADOS À EXPERIÊNCIA HISTÓRICA BRASILEIRA

Avaliar a adesão histórica da política externa brasileira ao princípio do universalismo segundo as interpretações possíveis do termo levantadas na seção anterior incorre no risco de simplificação excessiva e até de certo a-historicismo. Além disso, seria impraticável, no escopo deste ensaio, inventariar todas as ações da diplomacia brasileira ao longo do último meio século que poderiam ser compreendidas à luz do paradigma universalista.

É certo que o movimento universalista não se dá automaticamente ou por *fiat*. Trata-se de um processo construído social e historicamente, que se expressa na realidade por meio de ações práticas e concretas (abertura de representações diplomáticas no exterior; visitas presidenciais, ministeriais e de emissários diplomáticos; recepção de autoridades estrangeiras; comparecimento em reuniões internacionais; estabelecimento de projetos de cooperação técnica, etc.) e também simbólicas.

A dimensão territorial-geográfica do universalismo não se concretiza do dia para a noite – exige investimentos sustentados ao longo do tempo – e tampouco se apresenta de forma homogênea ao redor do globo. Adotando um ponto de vista teleológico da história, a adoção do universalismo se conforma como processo cumulativo, em que o alcance da ação externa se amplia incrementalmente. Além disso, governos que adotam o selo universalista poderão optar por enfatizar o relacionamento com continentes e regiões conforme suas próprias preferências (programáticas ou mesmo ideológicas) e sua leitura da disposição das forças internacionais. Se um(a) determinado(a) ocupante do Planalto escolherá priorizar o

continente africano ou o Oriente Médio no escopo de sua política externa universalista, outro(a) poderá eleger a Ásia como foco preferencial de suas ações. Uma política externa *perfeitamente* universalista será de difícil aplicação e custosa operacionalização.

De modo a ilustrar as ambições universalistas da diplomacia brasileira de um ponto de vista histórico, recorramos a uma métrica simplificadora, mas de fácil mensuração: o número de representações diplomáticas brasileiras no exterior. O Brasil dispõe de 226 representações diplomáticas permanentes no exterior⁹ – entre embaixadas, repartições consulares, escritórios de representação e missões junto a organizações internacionais, sendo o sexto (ou sétimo, a depender de como se conta) país do mundo nesta categoria, atrás somente de inequívocas potências globais: Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China.

Provavelmente nenhum outro país latino-americano (quicá à exceção de Cuba em conjuntura história distinta e por motivos inteiramente diferentes) e talvez nenhuma das outras chamadas “potências emergentes” (a exemplo de Índia, Indonésia, África do Sul, México, Egito; a China, por óbvio, encontra-se em categoria própria) apresenta perfil tão elevado e rede diplomática com o mesmo grau de capilaridade. Somente a Turquia – de resto um país de dimensões mais modestas do que o Brasil em território, população e economia, mas localizada em uma região considerada por muitos mais “estratégica” do que a América do Sul – realizou um esforço de expansão de sua rede diplomática de similar monta em tempos recentes.

Não se pretende aqui sugerir que a simples abertura de repartições públicas no exterior implique automaticamente conquistar o selo universalista. Entretanto, é possível argumentar que a ampliação da rede de postos diplomáticos sirva antes de *sintoma* visível do que de causa ou fator explicativo para reconhecer o caráter universal da política externa de uma determinada potência. Além disso, pode-se inferir que a abertura de postos no exterior perfaz patrimônio diplomático acumulado, que fortalece o alcance de uma determinada potência ao longo do tempo. É sintomático que justamente os períodos em que o paradigma universalista adquiriu

9 A rede de postos abrange 139 embaixadas, 52 consulados-gerais, 11 consulados, 8 vice-consulados, 13 missões ou delegações e 3 escritórios. Ver: Perguntas Frequentes. Ministério de Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/perguntas-frequentes#I.6>>.

contornos nítidos (ademais de com forte inclinação ao Sul) coincidiram com a expansão da malha diplomática brasileira: Jânio/Jango, Geisel, Lula.

Em linha de raciocínio análoga, foi em 2012 que o Brasil concluiu o estabelecimento de relações diplomáticas com todos os outros 192 estados membros da Organização das Nações Unidas, um feito notável compartilhado com somente outros onze países¹⁰. A simples ampliação do número de países independentes com quem se podem estabelecer relações bilaterais formais não implica automaticamente ânimo de incorrer nos custos de manutenção de relacionamentos externos ou de avançar uma política externa verdadeiramente universalista. É necessária vontade política, empenho de recursos e densidade nos relacionamentos. Entretanto, o fato de que o Brasil é um dos poucos países nessa categoria não deixa de ser sintomático e de ter significado próprio. Como saldo histórico, a presença global do Brasil – inclusive em termos de relevância nos debates dos principais temas da agenda internacional – evoluiu *pari passu* com a ampliação da teia de contatos diplomáticos bilaterais.

Parece óbvio que o cabedal de interesses do Brasil e os seus instrumentos de promoção transcendem o espaço regional sul-americano e latino-americano. Além disso, poder-se-ia argumentar que o decidido investimento brasileiro na construção de uma arquitetura institucional regional (Mercosul, Unasul, Celac) nos últimos trinta anos tende a afirmar o pendor global das ambições internacionais do país, baseado na premissa de que um ator com vocação global conta com uma forte ancoragem regional.

Entretanto, um exame histórico mais amplo detectará que o projeto universalista foi frequentemente concebido como alternativa ao engajamento na região, o que é bastante evidente em Geisel, em momento em que particularmente a rivalidade com a Argentina gritava na pauta externa brasileira e significativamente menos visível desde a redemocratização, embora se possam rastrear mais de um episódio em que os projetos de integração regional e de projeção global do Brasil não caminharam lado a lado.

Como pudemos ver na seção anterior, a incorporação do princípio do universalismo no acervo normativo da política externa brasileira coincidiu,

10 Ver: Perguntas Frequentes. Ministério de Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/perguntas-frequentes##I.17>>.

por teste histórico ou por ditame ideológico, com uma aproximação com o mundo em desenvolvimento. Essa marcha sulista, quando praticada, esteve especialmente motivada por uma tentativa de reduzir a dependência externa brasileira e, por consequência, de ampliar os espaços de autonomia interno e externo do país.

Henrique Altemani costura os conceitos de universalismo, redução da dependência externa (que é a outra face da moeda da busca por autonomia internacional) e aproximação com países em desenvolvimento, esclarecendo que esse movimento não se dá em prejuízo das relações com o mundo desenvolvido:

[De acordo com] o princípio da universalização da política externa, [o] País vai se apresentar como tendo uma dupla inserção no cenário internacional. Uma decorrente de seus laços tradicionais com o Ocidente e, a outra, representada pela vinculação com países que apresentam problemas e vulnerabilidades similares e que se encontram em posição de desvantagem no sistema internacional. No entanto, essa perspectiva de dupla inserção não representa a necessidade de opção entre alternativas diversas. Ao contrário, são movimentos percebidos como complementares. (...) [T]anto as inserções no Primeiro Mundo quanto no Terceiro Mundo correspondem uma tentativa de diminuição da dependência em relação aos Estados Unidos. (ALTEMANI, 2005, p. 169)

Ainda a respeito do terceiro-mundismo como praticado por Brasília – e seu efeito colateral de “desocidentalizar” a inserção internacional do país – é preciso reconhecer que o Brasil – à diferença do Egito, da Índia ou da Indonésia, por exemplo – raramente assumiu propriamente a identidade de potência do Sul, salvo talvez sob Lula da Silva, quando então a própria noção de pertencimento ao grupo de grandes potências emergentes encetava reconhecimento de que em uma configuração multipolar do poder global reservava a tais países um lugar na mesa da diretoria.

Exemplo da recalcitrância brasileira em se firmar no clube em detrimento de outros aspectos de sua identidade internacional é que o país jamais se filiou ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) – nicho histórico, senão natural, da bandeira contestadora terceiro-mundista – tendo permanecido sempre como observador no agrupamento, em que se

pese à participação histórica de peso no Diálogo Norte-Sul na UNCTAD e no G77/China em negociações multilaterais na ONU.

No caso brasileiro, o processo de desocidentalização decorre antes do ensaio autonomista da política externa universalista do que de um esforço de engenharia social que pretendesse extrair as proteínas ocidentais do DNA nacional, ainda que, por exemplo, no governo Lula da Silva a prioridade atribuída ao relacionamento com a África tenha refletido um claro elemento humano de resgate das raízes históricas africanas do tecido social brasileiro. De forma análoga, a aproximação com o Oriente Médio no mesmo período buscou, sempre que coube, ressaltar – se como artifício meramente retórico ou não, somente os historiadores do futuro poderão dizer – a contribuição da expressiva imigração síria e libanesa.

Por uma característica do sistema internacional contemporâneo e da formação dos estados nacionais (inclusive do colonialismo e do processo de descolonização), a diplomacia sulista envolve frequentemente algum grau de “daltonismo democrático” – ou seja: relativa indiferença relativamente ao regime praticado internamente pelos parceiros externos – o que, desde logo, não é exclusivo ao caso brasileiro. A rigor, todas as potências que praticam uma política externa universalista fazem, de um modo ou de outro, vistas grossas às práticas internas de seus parceiros internacionais, aplicando seletivamente e de acordo com suas conveniências geopolíticas julgamento moral sobre observância de direitos humanos e de padrões democráticos de governança interna.

No caso brasileiro, esta dimensão jamais provocou o abandono total da obrigação constitucional, desde 1988, de reger as relações internacionais pela promoção dos direitos humanos, ainda que o grau de compromisso com a agenda internacional de direitos humanos tenha variado de governo a governo ou assumido formas diferentes desde a redemocratização.

Ted Piccone (2016, p. 117) aponta que a diplomacia brasileira, em tempos recentes, tem revelado preferência por exprimir seu compromisso com o sistema internacional de direitos humanos pelo envolvimento em uma agenda temática (ex.: saúde, discriminação racial, agenda LGBT, privacidade digital) em detrimento do ativismo em casos que afetem diretamente a países específicos: “Brazil’s strong preference is to use its human rights diplomacy to advance thematic issues that are close to its own domestic priorities on social issues and good governance”.

Cumpra também recordar que raramente o Brasil se propôs a promover ativamente uma agenda democrática no exterior para além do plano simbólico ou retórico, à exceção de quando o fez no âmbito de Mercosul, Unasul ou OEA, que, cada qual à sua maneira, possui um marco normativo específico para tratar de rupturas na ordem institucional de seus membros. Em casos particulares – e sem pretender entrar no mérito do acerto estratégico de cada decisão –, a diplomacia brasileira sacrificou a universalidade de sua política externa em benefício da restauração democrática de países da região: Paraguai (1996 e 2012), Honduras (2009) e Venezuela (2015-2017).

O Brasil felizmente não alimenta relações abertamente conflitivas a rigor com país algum, em que pesem as relações com um ou outro país possam, ocasionalmente, atravessar fase de soluços, tropeços e atritos. Tampouco estão as relações exteriores do Brasil constrangidas por alianças formais com quem quer que seja. É uma tradição histórica brasileira que deriva, justamente, do princípio de rechaçar alinhamentos automáticos em favor de um relacionamento internacional amplo, aberto, pragmático e voltado para a solução pacífica das controvérsias.

Exemplo disso, como dissemos acima, foi a relutância histórica em aderir ao MNA, embora, como se sabe, não seja um pacto de defesa mútua. Ainda que se possa argumentar que o país mantém sua adesão ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – para muitos uma relíquia da Guerra Fria, se não um verdadeiro “cadáver insepulto” –, não parece haver evidências de que a política externa brasileira tenha sido acorrentada por ele ou pelos compromissos que dele decorrem desde que o paradigma universalista se estabeleceu como a norma no mapa conceitual da política externa brasileira.

Nos temas da governança global e de reforma do multilateralismo, é indisfarçável que o Brasil aspira a ter uma voz ativa, constante e reconhecida internacionalmente. Se o país sempre esteve presente nos debates próprios do diálogo Norte-Sul e na contestação do caráter intrinsecamente injusto do sistema internacional em desfavor dos países pobres nos fóruns multilaterais pertinentes, foi com o advento da Nova República (até em razão da eliminação de passivos internacionais decorrentes da existência de um regime de exceção no país) que a diplomacia brasileira envolveu-se direta e proativamente nos debates sobre comércio internacional, meio

ambiente, direitos humanos, não proliferação, regulação do uso da força, governança da Internet, entre outros temas globais com o objetivo, mais ou menos professado, de contribuir com a conformação da normativa internacional de forma que os interesses e pontos de vista brasileiros sejam levados em consideração.

Embora o reconhecimento de que multilateralismo e universalismo sejam conceitos distintos e não intercambiáveis, parece legítimo concluir que, no caso brasileiro, a atitude multilateral é informada pelas ambições globais do país e que a política universalista apresenta robusta vertente multilateral, inclusive em razão da limitação de meios (“ausência de excedentes de poder”) à disposição do país em sua interação com o resto do mundo. Entretanto, merece reflexão o fato de que, durante o regime militar, que, sobretudo em sua década derradeira, praticou uma política abertamente universalista, o Brasil adotou uma atitude de deliberado distanciamento do multilateralismo onusiano, tendo se ausentado, por exemplo, por vinte anos do Conselho de Segurança da ONU (o que é no mínimo sintomático, na medida em que o Brasil é, depois do Japão, o país que mais vezes ocupou um assento não permanente no órgão).

A confirmar que a vocação universalista brasileira está amparada por uma atitude multilateralista e pelo desejo de participar ativamente dos mecanismos da governança global, é válido lembrar que o Brasil também é parte integral de uma plêiade de agrupamentos internacionais não universais, o que, talvez paradoxalmente, confirma a abrangência e capilaridade dos interesses brasileiros no mundo, uma vez que, a rigor, nas organizações de caráter universalizante, como as do Sistema ONU, a adesão é justamente universal, incluindo países de todos os portes e cortes, independente do caráter global ou não de suas respectivas atuações diplomáticas. Integram a “sopa de letrinhas” – ou a “geometria variável” – de arranjos plurilaterais não regionais aos quais o Brasil se associou nas últimas décadas: o G20, o BRICS, o Fórum IBAS, o G4 (em favor da reforma do Conselho de Segurança da ONU), entre outros mais ou menos etéreos ou permanentes (isso sem, é claro, mencionar a arquitetura de integração regional sul-americana, latino-americana e caribenha).

Se o Brasil garantiu assento cativo na mesa dos temas considerados *soft* da agenda internacional (comércio, meio ambiente, direitos humanos, Internet), inclusive nas assembleias constituintes da governança global,

o mesmo não pode ser dito sobre o próprio gerenciamento da ordem internacional, especialmente no campo da paz e da segurança internacionais.

Não que o país não seja um ator engajado nas questões candentes da agenda internacional. Vale lembrar, além da tradicional participação da resolução de crises internas e transfronteiriças na América do Sul (para recorrer a casos recentes: conflito Peru-Ecuador, Paraguai, Venezuela, Bolívia, conflito Colômbia-Ecuador), que o Brasil desempenhou papel de relevo em crises localizadas em países que não se encontravam em seu perímetro geográfico imediato, mas que, por razões de envolvimento emocional ou de considerações estratégicas, a diplomacia brasileira prestou ativa contribuição. São exemplos mais distantes ou recentes: o processo de pacificação das ex-colônias portuguesas (Angola, Moçambique e Timor-Leste); o envolvimento em questões médio-orientais; o grande protagonismo exibido no Haiti desde 2004; a presença na operação de paz da ONU no Líbano; e o ativo engajamento diplomático com vistas à obtenção de um acordo relativo ao programa nuclear iraniano.

Embora revele disposição de estar presente em diversos tabuleiros internacionais ao mesmo tempo, a diplomacia brasileira não participou ativamente ou não reclamou maior protagonismo na solução de alguns dos mais espinhosos dossiês internacionais no campo da paz e da segurança internacionais nos últimos trinta anos. Para citar alguns exemplos, sem pretender ser exaustivo: Balcãs (Bósnia-Herzegovina, Kósovo), Ruanda, Nagorno-Karabakh, Iraque, Afeganistão; mais recentemente, Líbia, Síria, Mali, Ucrânia, além do próprio processo de paz na Colômbia.

Além disso, o Brasil ainda não apresenta grande presença em regiões estratégicas do globo, o que, pode-se argumentar, relativiza o caráter verdadeiramente universalista da nossa presença global: entre elas, a influência brasileira é superficial ou praticamente inexistente nos Cárpatos, nos países Bálticos, nos Balcãs, no Chifre da África, no Pacífico Sul.

Há um importante argumento que relativiza a vocação global da inserção internacional do Brasil e dos resultados práticos do paradigma universalista em política externa: do ponto de vista econômico-comercial, o país representa historicamente somente em torno de 1-1,2% do comércio internacional, cifra pálida diante da participação do PIB nacional no produto global (em torno de 3%) e da porcentagem da população brasileira relativamente à população mundial.

O relativo baixo grau de abertura de uma economia grande e importante – e seu reduzido grau de integração com as cadeias produtivas globais – possivelmente limita o campo de ação internacional do país e reduz o interesse externo no Brasil. Embora em tempos recentes o Brasil tenha distribuído seu comércio em uma base maior de parceiros comerciais (fenômeno do qual a ascensão da China à qualidade de principal parceiro comercial individual é ilustrativo), a participação do país nos fluxos de comércio internacional permanecem subótimos.

Por fim, vale a pena examinar a possibilidade de que, a despeito do triunfo histórico do paradigma universalista na retórica governamental, o país ocasionalmente, por contingências políticas, ideológicas, econômicas ou orçamentárias de momento, praticou uma versão enxuta de universalismo.

Se à primeira vista o termo “universalismo seletivo” parece oferecer um oxímoro, a verdade é que conceito remete a uma política externa de alcance *global* no sentido de que o sistema de relações exteriores da diplomacia brasileira transcende o entorno regional e mesmo o que chamamos de “triângulo natural de opções”, buscando alcançar todos os continentes, mas não chega a ser *universal* no sentido totalizante. O conceito é desenvolvido por Lessa:

Agrega-se ao universalismo uma variável de seletividade que se concretiza na definição de relações prioritárias com determinados países e regiões (...). O universalismo seletivo resultante desta visão pragmática de formulação e implementação da Política Exterior tem permitido a escolha de parceiros preferenciais, aos quais se atribui atenção diplomática privilegiada, com o objetivo de lhes conferir densidade política e econômica. (LESSA, 1998, p. 31)

A título de ilustração, é possível admitir que a diplomacia do presidente Fernando Henrique Cardoso tenha adotado uma variação do *universalismo seletivo* especialmente, mas não exclusivamente, focada no mundo desenvolvido na medida em que pôs em marcha uma política externa vibrante e diversificada, ademais de assentada em inequívoco engajamento presidencial, mas não reclamou para si, como postura, a condição de potência global com interesses lançados aos sete mares.

Outra variação possível do *universalismo seletivo* – delimitado desta vez não entre Norte e Sul (ou centro e periferia), mas baseado na hierarquia informal das relações internacionais – pode ser encontrado no conceito de *universalismo de grandes potências*; isto é, a priorização explícita de relações bilaterais com os membros do diretório dirigente da ordem internacional e das principais potências regionais, independente da região onde estejam localizadas ou a que tradição política, econômica, cultural ou religiosa se filiem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da universalidade da agenda externa brasileira ganhou saliência na medida em que o Brasil passou a ser percebido, especialmente a partir da década de 2000, como ator dotado de ambições globais em um sistema internacional permissivo à ascensão de países em desenvolvimento e caracterizado pela distribuição crescentemente multipolar do poder global¹¹.

Este ensaio procurou contrastar elementos constantes no cabedal discursivo da diplomacia brasileira com os potenciais significados e implicações práticas da manifesta intenção de praticar uma política externa universalista.

Resta claro que há um ânimo da diplomacia brasileira, variável em sua intensidade, que atravessa governos de distintas colorações ideológicas e partidárias no sentido de manter um relacionamento internacional amplo, capilar e, via de regra, não excludente com o resto do mundo. Nesse sentido, o universalismo, a exemplo de outros princípios e diretrizes que orientam o comportamento diplomático brasileiro através dos tempos, adquire feições de “política de estado” ou “política pública estratégica”, que é, *grosso modo*, renovada e adaptada a cada gestão de acordo com a sua visão particular e conveniência política.

Também pudemos observar que a execução prática da incorporação desse princípio ao acervo normativo da política externa brasileira pode

11 Não faltarão analistas a identificar uma reversão do movimento de desconcentração do poder global. Parece, entretanto, precipitado decretar a falência da ascensão dos países em desenvolvimento e a restauração de uma ordem internacional dirigida puramente pelas potências tradicionais, sobretudo na conjuntura fluida e instável que o sistema internacional apresenta durante a redação deste ensaio.

assumir diferentes contornos, significados e propósitos, muitas vezes simultaneamente, na medida em que as múltiplas interpretações podem sobrepor-se, confundir-se e amalgamar-se. Vale dizer que a implementação de uma política externa universalista não implica endosso automático a todos e a cada um dos possíveis significados, sinônimos, interpretações e consequências enumerados neste ensaio (seguramente haverá outros que não foram aqui explorados), embora vários deles possam ser acomodados sob o mesmo rótulo ou resultarem – direta ou indiretamente – de uma ação externa voltada para esse fim.

É muito provável que, no caso brasileiro, a expansão geográfica, a superação do espaço regional, a diversificação das parcerias externas, a inclusividade, a aproximação com países em desenvolvimento, a prevalência do paradigma universalista sobre o de alinhamento à potência hegemônica, busca por autonomia nas relações internacionais e a desocidentalização sejam vértices do mesmo mapa conceitual.

Alternativamente, o chamado “daltonismo democrático” pode revelar-se um subproduto indesejado; já o envolvimento ativo em questões internacionais e na governança global, um objetivo de política externa a ser perseguido como projeto nacional: posicionar o Brasil como um dos países presentes no diretório das grandes potências que escrevem as normas do sistema internacional e definem seu rumo.

Por sua amplitude, o universalismo acaba por servir como princípio organizador da ação diplomática até mesmo construindo uma ponte entre as dimensões bilateral e multilateral da política externa brasileira.

Não deixa de ser intrigante que, quiçá pela polissemia que o termo admite, as autoridades diplomáticas brasileiras acabem por “teorizar” o conceito de universalismo sempre que reafirmaram seu compromisso com uma política externa de alcance global buscando fornecer explicações sobre qual dos significados específicos guia a política (algo que se pôde verificar nas citações reproduzidas ao longo do texto).

À diferença de outros princípios, diretrizes e mantras da ação externa brasileira – a exemplo da não intervenção nos assuntos internos de outros estados, do compromisso com a solução pacífica de controvérsias, do primado do Direito Internacional e mesmo da preferência pelo multilateralismo – que de modo geral, prescindem de conceitualização

na retórica diplomática, porque possivelmente mais autoexplicativos –, o conceito do universalismo, talvez porque exija uma plataforma concreta de implementação, é quase sempre esclarecido à luz do significado ou dos significados que a ele se pretenda atribuir politicamente.

Embora se tenha consagrado como o paradigma vitorioso na experiência diplomática brasileira no período pós-redemocratização (e como vimos, com raízes mais antigas), o universalismo permanece uma obra inacabada. Rechaçando a visão teleológica de que as dimensões, especificidade regional e composição do tecido nacional brasileiro condicionam o país obrigatoriamente à universalidade em seu sistema de relações externas, resulta a conclusão de que é necessário amparar essa aparente “inevitabilidade” em ações, rotinas e investimentos que permitam ao Brasil estabelecer sua presença global em termos de cobertura geográfica de sua teia de relacionamentos bilaterais, participação no comércio internacional, presença nos debates e mecanismos da governança global e envolvimento nos dossiês que ocupam a comunidade internacional.

Ao fim e ao cabo, pode-se aduzir que o projeto universalista é um experimento histórico de longo prazo que pretende posicionar o Brasil – país que admitidamente não nutre ambições militares ou territoriais – como potência de alcance global de índole preponderantemente *diplomática*. Isto é, à diferença de potências globais estabelecidas que, além da prática diplomática, recorrem a outros métodos e expedientes para impor sua presença global e fazer valer seus interesses “em todas as direções”, ao Brasil interessará uma diplomacia *Tous Azimuts* que, além de global, permaneça fiel aos demais princípios que perfazem seu reconhecido patrimônio de ação externa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTEMANI, H. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, C. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.
- AMORIM, C. *Conversa com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.
- AMORIM, C. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

ARINOS FILHO, A. *Diplomacia independente: Um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BARBOSA, M. G. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BAYLIS, J.; SMITH, S. *The Globalization of World Politics: An Introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BREMMER, I. *Every nation for itself: winner and losers in a G-Zero World*. London: Portfolio, 2013.

BREMMER, I.; ROUBINI, N. A G-Zero World. *Foreign Affairs*, 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-01-31/g-zero-world>>. Acesso em: 28 set. 2016.

BUZAN, B.; WAEVER, O. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARDOSO, F. H. A crise como oportunidade. *Época*, 1º dez. 2001.

CARDOSO, F. H. *A arte da política: A História que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, F. H. *Diários da Presidência, 1995-1996*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CARDOSO, F. H. *Diários da Presidência, 1997-1998*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

CARDOSO, F. H. *Diários da Presidência, 1999-2000*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

CERVO, A. L. (Org.) *O desafio internacional*. Brasília: Ed. UnB, 1993.

CERVO, A. L. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 41, n. spe, 1998, p. 66-84. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2016.

CERVO, A. L. *Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Independent Task Force Report No. 66: Global Brazil and U.S.-Brazil Relations. Disponível em: <<http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407>>.

FERREIRA, T. S. H. *O universalismo e seus descontentes: A política exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985)*. Curitiba: Juruá, 2009.

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

GARCIA, E. V. *O sexto membro permanente: O Brasil e a criação da ONU*. Ed. Contraponto, 2012.

GILPIN, R. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: Passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, L. F. *O Brasil e os ventos do mundo: Memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 41, n. spe, 1998, p. 29-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473291998000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 out. 2016.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento *versus* engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, Dec. 2010, p. 333-365. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292010000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 set. 2016.

LESSA, A. C. Helio Jaguaribe: a geração do nacional-desenvolvimentismo. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro*:

Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964), v. 3. 1ª ed. Brasília: FUNAG, 2013, p. 877-902.

LIMA, M. R. S. de. Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. In: *As Políticas Exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: Diversidade, Convergência e Complementaridade*. Seminário ocorrido no Palácio San Martín, Buenos Aires, 3 a 5 de setembro de 1993. Transcrição disponível em Caderno do IPRI número 11: <<http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-11.pdf>>.

LOPES, D. Diplomacia dos 3 D's para o século 21: Desençaixe, Desocidentalização e Democratização. In: BORGES, Pedro Célio. (Org.) *Democracia e Ciências Sociais. Memórias, políticas e desigualdades*. Goiânia: Editora UFG, 2016.

MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton and Company, 2011.

MEARSHEIMER, J.; WALT, S. The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy. *Foreign Affairs*, July/August 2016.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. *Repertório de Posições da Política Externa Brasileira (2008-2009)*. Brasília: FUNAG, 2010.

PICCONE, T. *Five Rising Democracies and the Fate of the International Liberal Order*. Washington, DC: Brookings Institution, 2016.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

PINHEIRO, L. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

QUADROS, J. Brazil's New Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 1961. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/1961-10-01/brazils-new-foreign-policy>>. Acesso em: 28 set. 2016.

RIBEIRO, C. O. Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 171, 2006, p. 133-154.

SHIN, D. M. *A Critical Review of the Concept of Middle Power*. Dec 4 2015. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2015/12/04/a-critical-review-of-the-concept-of-middle-power/>>. Acesso em: 17 out. 2016.

SPEKTOR, M. (Org.) *Azereado da Silveira: Um depoimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

SPEKTOR, M. *18 dias*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*. 1ª ed. Brasília: Ipea, 2014, v. 3, p. 19-60.

VIGEVANI, T. et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 51, n. 1, 2008, p. 5-27. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00347329200800010001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2016.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, Dec. 2007, p. 273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 set. 2016.

VIZENTINI, P. Figueiredo e a diplomacia do universalismo: continuidade em condições adversas (1979-1985). In: _____. *A política externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: UFRG, 1998, cap. 5.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 2010.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *World Trade Report 2014: Trade and development: recent trends and the role of the WTO*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report14_e.pdf>. Acesso em: 29 set. 2016.

ZAKARIA, F. *The Post-American World*. London: Penguin Books, 2008.

RELAÇÕES EXTERIORES E A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MRE

Almir Lima Nascimento* e Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho**

RESUMO

O artigo analisa o contexto das políticas administrativas aplicadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e discorre sobre as práticas de quatro chancelarias estrangeiras que se destacam na adoção de ferramentas contemporâneas de gestão: Canadá, EUA, França e Reino Unido. Igualmente, o texto busca fazer diagnóstico do estágio de evolução administrativa do Itamaraty em comparação com as referidas chancelarias e formula sugestões de próximos passos para apresentar e implantar os melhores métodos e procedimentos de gestão pública no MRE, com o objetivo principal de incrementar o desempenho dos servidores e a eficiência na execução das atividades organizacionais. A modernização administrativa tem o propósito de permitir que o Ministério adote postura mais proativa, e menos reativa, em relação às diferentes demandas dos órgãos de supervisão e controle externos, que estão cada vez mais focadas em análises sobre a eficiência da gestão, em contraposição às do antigo modelo burocrático de prestação de contas. A incorporação de práticas de excelência na seara das políticas administrativas tem enorme potencial para sistematizar a identificação de vulnerabilidades, fundamentar as tomadas de decisões, otimizar a alocação de recursos, monitorar a efetividade das iniciativas e reforçar os pleitos do Itamaraty junto a seus interlocutores nos cenários nacional e internacional.

Palavras-chave: Modernização, políticas administrativas, chancelarias, modelo gerencial.

* É ministro de segunda classe da carreira diplomática e coordenador-geral de Modernização do Ministério Relações Exteriores.

** É primeiro-secretário da carreira diplomática e trabalha na Coordenação-Geral de Modernização do Ministério das Relações Exteriores.

INTRODUÇÃO

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores é o órgão político da Administração direta cuja missão institucional é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos e Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade de brasileiros no exterior. (Regimento Interno da Secretaria de Estado – RISE 2008; grifo nosso)

O artigo primeiro do Regimento Interno da Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores (RISE) contém os principais elementos da missão institucional do Itamaraty, que, em grandes linhas, vêm orientando de forma estável a crescentemente diversificada ação do Ministério num período de mais de duzentos anos¹. Este texto busca subsidiar a discussão da parte do artigo primeiro do RISE que trata de “assegurar a execução” da política externa. Para tanto, examina aspectos ligados à gestão do Ministério das Relações Exteriores e à correspondente política administrativa aplicada aos meios e recursos humanos, materiais e logísticos utilizados. O artigo, desse modo, não objetiva examinar a agenda de formulação e implementação das atividades finalísticas do órgão.

Valeria ter presente que a discussão ora encetada tem como pano de fundo as mudanças e desafios da diplomacia no século XXI (acentuados pela globalização e pela rápida evolução tecnológica), que, como se verá adiante, vêm fazendo com que algumas das principais chancelarias do mundo tenham realizado significativas alterações de caráter administrativo. Nesse sentido, algumas das melhores práticas aí identificadas têm feito por merecer detido estudo por parte dos gestores do MRE.

Duas seriam as principais razões para o recorte proposto no tema aqui analisado. Em primeiro lugar, é vasta a literatura especializada sobre relações internacionais e diplomáticas, sobretudo quando comparada com a escassa literatura dedicada à organização e à administração de

¹ A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, primeira denominação oficial do Itamaraty, foi criada pelo Decreto de 11 de março de 1808.

uma chancelaria². Apenas isso, já justificaria o esforço do MRE de tratar o tema da gestão aplicada às relações exteriores do Brasil. Em segundo lugar, a política externa de um país abrange todos os aspectos ligados à sua formulação pela chancelaria, para a qual concorrem, em última análise, todas as atividades desempenhadas pelas áreas-fim e pelas áreas-meio do Ministério – argumento ainda mais válido no caso do MRE, que não conta com muitas fontes de análise sobre a vinculação entre política administrativa e política externa.

As especificidades próprias de uma chancelaria fazem com que as unidades do Ministério das Relações Exteriores, sem exceção, tenham um caráter político, com “P” maiúsculo, conforme ressaltou o embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira em discurso de 1966 sobre a organização administrativa do Itamaraty (SILVEIRA, 1966, p. 5-6).

EVOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DO MRE

Antes, porém, de examinar algumas questões ligadas ao processo atual de modernização administrativa do Itamaraty, caberiam algumas brevíssimas considerações sobre três momentos da evolução da administração pública no Brasil, com impacto direto na forma como se administrou e se administra o MRE, com vistas a preparar a presente discussão.

Foi durante a década de 30, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, que teve início a introdução do modelo burocrático de gestão pública no Brasil. Modelo que refletia o interesse do governo em organizar uma máquina pública capaz de efetivamente ajudá-lo a governar todo o país, além de posicionar-se de forma reativa ao modelo patrimonialista, que até então fora o modelo de administração por excelência num período que se estendeu dos tempos coloniais até o fim da República Velha e no qual preponderava o fisiologismo e a (con) fusão entre interesses públicos e privados nos assuntos de estado. O modelo burocrático trouxe métodos e regras de trabalho para a gestão administrativa, caracterizando-se pelo formalismo, impessoalidade, hierarquização e rigidez de processos.

2 N.E.: No número 5 dos Cadernos de Política Exterior, João Augusto Costa Vargas também refere-se à escassa literatura sobre temas administrativos de organizações internacionais. Seu texto trata da reforma administrativa da Organização das Nações Unidas. Para maiores informações, consultar: *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, v. 3, n. 5, ago. 2017, p. 37.

A ideia essencial era prevenir abusos e não deixar a *res publica* à mercê dos interesses individuais dos dirigentes. Nessa mesma época, foram instituídas as tradicionais prestações de contas, com o controle de créditos e débitos (controle de meios).

A forte centralização e rigidez das estruturas resultantes dos excessos da aplicação do modelo burocrático deram margem para que no período posterior ao varguismo se disseminasse e ganhasse tração a ideia de se flexibilizar o modelo burocrático brasileiro. Fato marcante dessa percepção foi a promulgação do decreto nº 200/67, que introduziu uma série de mudanças destinadas a descentralizar a gestão e a promover maior coordenação nas ações de governo. Objetivos bem mais condizentes com um país que deixara de ser eminentemente agrário para começar a desenvolver-se via industrialização e que necessitava de novas formas para poder crescer. O modelo burocrático, no entanto, continuou existindo no país, embora de maneira mais assistemática e diluída do que experimentara durante o varguismo, pelo menos no que diz respeito às partes superiores da pirâmide institucional hierárquica do funcionalismo público.

Em fins da década de 1970 e início dos anos 1980, verifica-se uma inflexão significativa na forma de trabalhar da Administração Pública, sobretudo na América do Norte e no Reino Unido, que passaram a adaptar e adotar gradualmente ferramentas utilizadas já há alguns anos pelo setor privado, tendência que influenciaria a Administração Pública brasileira em meados da década seguinte. No Brasil, esse novo modo de gerir a coisa pública tomou força em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, beneficiando-se da recém-alcançada estabilidade econômica trazida pelo Plano Real, que propiciou maior margem de manobra e controle para formulação e implementação de políticas públicas após longos anos de hiperinflação. Entre os efeitos nocivos ocasionados pela hiperinflação estavam a desorganização da economia, perpetuando o atraso socioeconômico, e a impossibilidade de o governo poder formular e executar adequadamente as políticas públicas. Esse novo modelo de organização administrativa, introduzido na década de 90, foi chamado de gerencial, ou, para alguns autores³, pós-burocrático.

3 Luiz Carlos Bresser-Pereira *apud* COSTIN, Claudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

Três fatores contribuíram decisivamente para o surgimento do modelo gerencial no mundo: o adensamento do fenômeno da globalização, o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e o advento de governos democráticos em maior número de países. As grandes forças desencadeadas a partir das interações entre esses fatores passaram a alterar profundamente a ação dos governos, que cada vez mais passaram a ter de desempenhar uma crescente e complexa quantidade de tarefas atribuídas ao estado, uma agenda mais vasta que a coberta anteriormente pelas exigências reunidas no modelo sociopolítico de bem-estar social (*welfare state*). Somou-se a isso a preocupação em buscar maiores transparência e eficiência no uso dos recursos públicos, além de maiores agilidade e eficácia no processo de tomada de decisões e no planejamento.

É forçoso, no entanto, reconhecer que ainda hoje a implementação do modelo gerencial nos órgãos que compõem a estrutura do Poder Executivo ainda é imperfeita, situação que atinge igualmente órgãos dos demais Poderes da República (PALUDO, 2016, p. 65).

O Itamaraty possui uma estrutura de funcionamento significativamente influenciada pelo modelo burocrático, porém tem cada vez mais de lidar com crescentes demandas oriundas de órgãos dos três Poderes (valeria destacar as provenientes dos órgãos de controle como TCU e CGU e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG), as quais poderiam ser definidas como típicas do modelo gerencial, uma vez que se concentram na forma e nos resultados da gestão. Por esse motivo, as mudanças necessárias para se fazer frente aos novos e inúmeros desafios de uma agenda internacional que se adensa e ramifica cada vez mais, exprimindo as complexidades do mundo, não mais exigem mero aumento da estrutura física, da força de trabalho, ou, o que poderia parecer paradoxal, do aporte orçamentário-financeiro. Essa foi a forma adotada nas várias reformas no passado. Hoje, entende-se que o Itamaraty precisaria de uma atualização dos métodos de trabalho, bem como da adoção das melhores práticas de gestão pública, com vistas a colaborar na definição de objetivos estratégicos, estabelecer metas, estimular iniciativas, e elaborar índices de avaliação de desempenho – processos, aliás, que já vêm sendo utilizados com reconhecido êxito por chancelarias estrangeiras de porte similar à do Brasil. Metaforicamente, não basta que, nas mudanças a serem feitas no MRE, façam-se apenas ajustes no *hardware*, porquanto

o modelo gerencial exige cada vez mais que se busque atualizar o *software* como forma de se conseguir agilidade e eficiência no cumprimento da missão institucional.

Historicamente, a imagem do MRE esteve frequentemente associada a certa percepção de excelência do seu quadro de pessoal, sobretudo em razão da qualidade de formação acadêmica de seu corpo diplomático. Nos últimos anos, a crise político-econômica estaria provocando desgastes na imagem do país, o que acaba também afetando a de sua diplomacia.

Entretanto, em que pesem as especificidades atuais do contexto nacional, as dificuldades enfrentadas pela administração do Itamaraty também são reflexo de certa preocupação, propugnada no passado, quanto à necessidade de se manter a gestão da Casa à parte da discussão e das inovações administrativas que se tentava introduzir na máquina pública. A cultura organizacional do MRE costuma priorizar as áreas-fim em detrimento das áreas-meio. Daí a primazia conferida à consecução de objetivos da política externa, ficando em segundo plano o entendimento segundo o qual para o cumprimento da missão institucional é também preciso contar com os meios e recursos necessários, por isso, a justeza do artigo primeiro do RISE ao mencionar não apenas “formulação”, mas também “execução” da política externa.

A falada falta de interesse pela área de administração do MRE por parte de muitos servidores guardaria relação com o tipo de formação do quadro de pessoal. O edital do concurso para ingresso no Instituto Rio Branco, por exemplo, não contém em seu conteúdo programático temas ligados à legislação administrativa e à gestão pública. Não se exige, por exemplo, noções básicas da Lei do Serviço Exterior (Lei nº 11.440, de 2006, combinada com a lei nº 8.829, de 1993); do Decreto de Estrutura do Ministério (decreto nº 8.817, de 2016); do Regimento Interno da Secretaria de Estado (portaria nº 212, de 2008); da Lei de Retribuição no Exterior (Lei nº 5.809, de 1972); dos regulamentos sobre promoções (decreto nº 6.559, de 2008, e decreto nº 1.565, de 1995); e das regras de estágio probatório no Serviço Exterior (recentemente atualizadas por portaria MRE de 26 de junho de 2017). Todos esses assuntos influem direta e profundamente sobre a vida profissional de toda a força de trabalho do MRE. Também não se exige, na prova de admissão, conhecimentos básicos sobre as obrigações do gestor público e sobre elementos essenciais à execução de

políticas administrativas, como conceitos de planejamento estratégico, política de governança, gestão de riscos e controles internos. Perguntas sobre tais conceitos não costumam aparecer nos exames de admissão para as carreiras que integram o Serviço Exterior Brasileiro.

As avaliações do concurso de ingresso à carreira diplomática têm-se mantido em nível eminentemente acadêmico, e não voltadas à futura atuação prática do servidor. A experiência, no entanto, demonstra que, em algum momento da carreira, quase todo servidor terá uma experiência profissional na área administrativa. A falta de correlação entre os temas exigidos no concurso e os de natureza administrativa resulta em natural desinteresse dos servidores por trabalhar na administração. Com efeito, ao longo de diversas gerações de diplomatas da Casa, ressalvados períodos pontuais, foi conferida pouca atenção à busca pela excelência também nas atividades-meio, que servem precipuamente ao propósito de instrumentalizar as atividades-fim do Ministério, estas envolvidas diretamente na formulação da política externa.

Não seria equivocado inferir que quase ninguém entra no Itamaraty pensando em trabalhar na administração, mesmo quando se pensa tratar-se de área estratégica para a atuação do MRE. Ao menos, esta não seria a regra. De fato, o *core business* do MRE é a política externa. Em razão disso, por décadas, o aperfeiçoamento das políticas administrativas permaneceu, de certa forma, fora do centro do radar das principais prioridades da Casa. Nos últimos quinze anos, por exemplo, não obstante o aumento sem precedentes do quadro de pessoal, da estrutura física e da rede de postos no exterior (correspondendo a cerca de 60%), não houve suficientes medidas correspondentes no tocante à adoção e ao aprimoramento de uma política administrativa capaz de dar sustentabilidade de gestão à ação política do Ministério. Em suma, o *modus operandi* continuou essencialmente o mesmo. Mudou-se a estrutura, mas não tanto a forma de trabalhar.

Nesse contexto, considera-se que o MRE manteve a essência operacional desde sua criação no século XIX. Incrementar o quadro de pessoal e a estrutura (unidades na SERE e rede de postos) sempre foram as principais políticas adotadas pela Casa para tentar assegurar a melhor atuação e a maior relevância do Itamaraty nos cenários nacional e internacional à medida que a agenda do país foi-se ampliando e sofisticando

ao longo dos anos. Entretanto, como salientado, uma nova realidade vem-se impondo a cada dia. De maneira cada vez mais incisiva e sistemática, e porque também devem atender às demandas do modelo gerencial, os órgãos de monitoramento e controle externo – sobretudo TCU, CGU, Casa Civil e MPDG – têm cobrado a adoção das melhores práticas de gestão pública e o correspondente uso das ferramentas gerenciais do setor público, exercendo o papel de verdadeiros indutores da modernização administrativa nos três Poderes do estado. Desse modo, as demandas exógenas tornam inescapável a atualização de métodos e procedimentos de trabalho nos órgãos públicos.

Além das tradicionais auditorias, o Itamaraty e demais outros ministérios e órgãos públicos têm sido alvo de diferentes tipos de cobranças ligadas à qualidade das tomadas de decisão. Os órgãos de controle externo têm examinado mais detidamente não apenas a conformidade da prestação de contas, mas a forma de gerir: fundamentação, planos de ação, economicidade e eficiência. Não se trata mais da verificação meramente quantitativa de dados ou da correlação entre créditos e débitos. Atualmente, os órgãos de controle analisam se a medida adotada em cada caso foi a melhor possível, cotejando-se as diversas opções disponíveis ao gestor público, que deve basear suas escolhas em prévia avaliação dos riscos envolvidos em cada processo. Em última análise, o que está em jogo é o deslocamento do foco das auditorias que antes se dirigia às áreas-meio e hoje atingem, igualmente, as áreas-fim. Ademais, solicitam informações sobre o grau de implantação de eventuais políticas de governança, gestão de pessoas, tecnologia da informação (TI), desempenho de servidores e da alta chefia, *accountability* e o acompanhamento de resultados. As demandas se relacionam intrinsecamente aos componentes que deveriam fazer parte do planejamento estratégico de cada instituição, em que estejam claramente descritos elementos como missão, visão, valores, objetivos, metas, iniciativas, controles, índices de desempenho, cronograma de atividades e plano de monitoramento. As atuais solicitações do TCU, da CGU, da Casa Civil e do MPDG são, portanto, corolários do supracitado modelo gerencial de gestão pública, que traz desafios prementes e incontornáveis aos órgãos públicos brasileiros, inclusive ao Itamaraty.

POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS CONTEMPORÂNEAS EM QUATRO
CHANCELARIAS ESTRANGEIRAS

Partindo-se da premissa de que no panorama da Administração Pública nada mais parecido a uma chancelaria do que outra chancelaria, tanto no que diz respeito aos desafios de agenda, mas principalmente aos de gestão, a administração do MRE resolveu elaborar estudo comparado sobre modernização administrativa contemporânea.

Uma *fact finding mission* integrada pelo diretor do Departamento do Serviço Exterior (DSE) e pelo chefe da Coordenação-Geral de Modernização (CMOR) visitou, respectivamente nos meses de março e junho de 2017, chancelarias e organismos internacionais na América do Norte e na Europa. O relato da missão foi apresentado no relatório DSE-CMOR.

A escolha das chancelarias estudadas levou em consideração quatro critérios: a) projeção internacional; b) cultura organizacional com pontos em comum com a do MRE; c) rede diplomático-consular com mais de 200 postos (o Itamaraty conta atualmente com 225 postos); e d) emprego efetivo de ferramentas e metodologias gerenciais entre melhores práticas administrativas na gestão pública. Foram selecionados o *Department of State – DoS* (EUA), o *Global Affairs Canada – GAC* (Canadá), o *Foreign and Commonwealth Office – FCO* (Reino Unido) e o *Quai d’Orsay – QdO* (França).

Sem retomar todos os pontos do relatório DSE-CMOR, que estudou e buscou reunir as melhores práticas administrativas passíveis de eventual análise e adaptação pelo MRE, seria o caso de comentar algumas situações e exemplos colhidos durante a missão às referidas chancelarias. Isso porque o estudo selecionou seis áreas temáticas para se levar em conta na elaboração de uma reforma administrativa do MRE: a) promoções; b) remoções; c) salários e benefícios; d) relações familiares; e) diplomacia pública; f) tecnologia da informação.

Antes de passarmos a comentar os referidos eixos, caberia pôr em relevo o fato de que algumas das chancelarias estudadas empreenderam, no passado recente, mudanças que as reposicionaram em ponto mais alto do que poderia ser uma escala de eficiência administrativa – argumento de interesse numa discussão sobre reforma administrativa do MRE.

A utilização das chamadas políticas de boa governança (*good governance policies*) no âmbito das chancelarias estrangeiras teve início no *Foreign and Commonwealth Office* – FCO, em fins da década de 1970. Na época, fizeram parte de um esforço de redução de gastos do governo do Reino Unido, que havia experimentado uma difícil década de 1960, tanto no plano político quanto econômico, e que culminou na tomada de vultosos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1976. A partir de então, pressionado pelo FMI, a *Whitehall*⁴ passou a fazer ajustes nos procedimentos de prestação de contas e de tomada de decisão de todo o governo para que fosse possível pleitear novos créditos e melhores condições de pagamento junto àquela instituição financeira e, assim, fazer frente à crise fiscal do país. Por conseguinte, como parte desse movimento de maior amplitude, teve início no FCO o processo de internalização de métodos de administração adotados por grandes empresas do setor privado, que já atuavam com base em planos de ação de médio e longo prazos elaborados a partir de um planejamento estratégico específico.

Paralelamente, na década de 1980, o governo Ronald Reagan também promoveu a incorporação no setor público das melhores práticas até então adotadas apenas no setor privado, em virtude dos desafios resultantes da crise do petróleo e da estagnação econômica iniciados na década anterior, que levaram ao declínio da arrecadação e a um grave desequilíbrio das contas públicas. Por sua vez, as chancelarias canadense e francesa passaram a adotar práticas de boa governança com maior intensidade e de forma mais sistemática a partir do final da década de 1990.

De maneira a discutir o tema da modernização administrativa do MRE, optou-se pelo cotejo entre algumas das sugestões levantadas pelo relatório DSE-CMOR e aspectos com base, ainda que não exaustiva, nos temas preponderantes tratados nas visitas às chancelarias e que em alguns casos foram além das seis áreas temáticas acima mencionadas – debate que o presente texto está longe de querer aqui esgotar.

Na área temática das promoções, o Relatório DSE-CMOR sugeriu que o mecanismo de promoções deveria dar maior peso às competências, ao perfil e ao desempenho profissional de cada servidor. Para tanto,

4 Metonímia para designar o serviço público britânico, que tem seus órgãos reunidos na região central de Londres de mesmo nome, da mesma forma que a Esplanada tornou-se a metonímia para designar a burocracia federal reunida na área central de Brasília.

poder-se-ia fazer uma análise transversal das aptidões de cada candidato à promoção, com base em critérios como formação acadêmica, participação em cursos de capacitação, votações de colegas de classe igual ou superior (sistema que já existe atualmente, mas ao qual poder-se-ia dar maior peso e transparência). Poderia ser desejável a criação de eventual sistema de pontuação (incluindo critérios como os de antiguidade, aprovação em cursos de aperfeiçoamento, experiência profissional prévia, especialização temática, ter servido em posto de difícil lotação - *hardship post*, desempenho profissional tanto em nível individual quanto em grupo, etc). A definição de uma série de critérios mais estáveis e previsíveis corresponderia a anseios dos servidores e da administração do MRE.

Quando se observam os sistemas de promoção de outras chancelarias, valeria destacar as experiências do FCO e do DoS. No caso britânico, a carreira de diplomata, assim como a brasileira, também está estruturada em classes. No Reino Unido, no entanto, a estrutura das classes (*bands*) é a mesma para todos os órgãos da *Whitehall*. Para ascender de uma classe a outra, o interessado deve submeter-se a processo de promoção por mérito. A carreira inicia-se na classe A, passando pelas B, C e D, até a SMS (*Senior Management Structure*). Dentro de cada classe, há também os níveis (*grades*), de modo que há progressão horizontal em algumas das classes. Basicamente, o caminho ascendente de promoção/progressão é o seguinte: A1 – A2 – B3 – C4 – C5 – D6 – D7 – SMS1 – SMS2 – SMS3 – SMS4.

O FCO adota alguns critérios similares ao Itamaraty, tais como tempo de classe (quatro anos, no mínimo) e de exterior, e outros específicos, como o exercício de funções de responsabilidade na sede e no exterior. A chancelaria britânica dispõe de Centros de Avaliação para Promoção, organizados conforme a classe em que ocorrerá a ascensão. Cada um desses centros conta com um banco de dados de cada candidato e de uma equipe de avaliadores, composta por diplomatas de diferentes áreas do FCO, previamente treinados e habilitados a exercerem a função. Por exemplo, é realizado treinamento de diplomatas da classe “C” para atuarem como avaliadores de futuros candidatos à promoção B-C. A capacitação visaria a habilitar os avaliadores a identificar os indivíduos com potencial de mudança de uma classe à outra e elaborar relatórios de avaliação de cada um dos candidatos. O processo de avaliação segue o método O-R-C-

-E-I: Observar e Registrar (durante o exercício de avaliação), Classificar e Examinar (após o exercício) e Integrar (na conclusão do processo). Com base na avaliação, o candidato é classificado em um *ranking*, que varia de 1 (inaceitável) a 5 (acima das exigências). A nota 3, que corresponde aos requisitos mínimos, é a mínima para a aprovação do postulante. A Comissão de Promoções do FCO é integrada por membros executivos e não executivos. A Comissão decide com base nas análises dos Centros de Avaliação. Para cada classe em que houver vaga para promoção, há um centro de avaliação específico. No período de 2011 a 2015, foi desenvolvido modelo de nova política de ascensão funcional do FCO (*new promotion scheme*), com apoio de empresa de consultoria externa, contratada para essa finalidade. O mecanismo de promoções é realizado em etapas e pode durar um ano.

Já no caso do serviço exterior norte-americano, a ascensão funcional decorre de processo baseado na aferição objetiva de desempenho e resultado do trabalho individual, medido em termos do cumprimento de metas. Ao contrário do MRE, as vagas não são determinadas por lei específica, mas sim em razão das necessidades de serviço nas cinco carreiras (*tracks*) em que os servidores podem trabalhar: a) político, b) econômico, c) consular, d) diplomacia pública e e) administração/gestão (*management*). Trata-se da *Annual Performance Evaluation*, que examina a contribuição do servidor e seu respectivo impacto no trabalho desempenhado em prol da organização. O sistema de progressão funcional divide-se, grosso modo, em duas etapas. Na primeira, o servidor preenche formulário no qual analisa seu próprio desempenho, colocando suas razões, realizações e contribuições ao objetivo estratégico de sua unidade, como forma de demonstração do mérito de seu pleito; em seguida, seu chefe imediato corrobora ou não com essa avaliação e atesta se o servidor teria, assim, condições para ser promovido, fundamentando sua opinião sobre o subordinado. Em seguida, então, um outro superior hierárquico avalia e emite parecer final sobre as informações trazidas pelo servidor e pelo chefe imediato do servidor. Na segunda etapa, a avaliação setorial e o histórico funcional do servidor são encaminhados para uma comissão de promoções integrada por funcionários do DoS, juntamente com alguém de fora da carreira diplomática, conferindo, assim, grau maior de imparcialidade ao exercício. A lista final elaborada pela comissão classifica

os servidores da classe por ordem de mérito, do melhor ao pior qualificado. A promoção em si dependerá da determinação, emanada de órgão superior, que delibera sobre a quantidade de servidores de cada classe que serão necessários em cada um dos cinco *tracks* da carreira diplomática para atender às necessidades estratégicas do órgão.

Na área temática das remoções, pondera o relatório DSE-CMOR que é preciso ancorar o mecanismo de remoções no preenchimento de funções, e não simplesmente na existência de vaga (claro de lotação). Torna-se imprescindível estabelecer a correlação entre o servidor e as tarefas que deverão ser por ele desempenhadas. A administração precisa contar com critérios objetivos que possam melhor embasar e justificar suas decisões no momento de designar servidores para servir no exterior. Além disso, o servidor que se candidatar a algum posto deverá apresentar qualificação para tanto, em concorrência com os demais colegas, que almejam uma mesma vaga num dado posto ou mesmo na SERE. A adoção de medidas simples pode resultar em maior transparência e previsibilidade nos mecanismos de remoção.

As remoções de servidores para postos de difícil lotação constituem um dos temas mais difíceis e recorrentes enfrentados por chancelarias grandes e pequenas. Faz-se necessário listar critérios que definam detalhadamente as características e peculiaridades dos postos de difícil lotação. Os norte-americanos utilizam uma série de 10 critérios objetivos com pesos específicos no cálculo dos benefícios a serem oferecidos aos candidatos às vagas disponíveis: *climate* (9%); *medical and hospital resources* (12%); *environmental and sanitary conditions* (12%); *education* (4%); *community resource* (6%); *housing and infra-structure* (8%); *crime* (9%); *public violence, terrorism, harassment* (18%); *social isolation* (13%); e *physical isolation* (9%).

Ao contrário do que ocorre no Serviço Exterior Brasileiro (SEB), o servidor do DoS pode ser designado, sem sua anuência, para servir em qualquer posto. Postos esses nos quais poderá enfrentar precárias condições de vida, incluindo situações de risco à sua integridade física. Para a lotação de postos considerados difíceis – como Cabul, Bagdá, Islamabad ou Sanaa –, o DoS possui um pacote de benefícios reputado atraente (*attractive pack of benefits*) para compensar o servidor pelas dificuldades que encontrará. As missões nesses postos chegam a durar dois anos, podendo ser prorrogadas por um terceiro ano, hipótese em que

o funcionário faz jus a um bônus pecuniário. A remuneração no grupo de postos de difícil lotação pode resultar em incremento de até 70% no salário em comparação aos salários dos que se encontram em postos menos arriscados. Adicionalmente, remoções para postos considerados muito difíceis (*unaccompanied post*) dão direito ao servidor de requerer auxílio financeiro para manter a família em Washington ou em país próximo à sede do posto, bem como viagens pagas para fins de reunião familiar.

O fato de servir em posto de difícil lotação (*hardship post*), contudo, não influi diretamente no processo de promoção, que é baseado na contribuição de cada servidor para o atingimento das metas corporativas e no potencial de liderança e comprometimento profissional que demonstra em qualquer missão em que seja escalado, na sede ou no exterior. Os norte-americanos tendem a valorizar e promover servidores que manifestem prova de reiterada habilidade no trato com os demais servidores e interlocutores, que demonstrem capacidade de liderança, motivação e organização, onde quer que estejam lotados, parâmetros esses medidos, sempre que possível, de forma objetiva e criteriosa.

À semelhança de seus vizinhos ao Sul, no GAC os servidores canadenses assinam declaração em que reconhecem e aceitam que poderão ser enviados para servir em qualquer parte do mundo, o que não significa que isso seja norma absoluta, notadamente para os servidores que se destacam e acabam ocupando posições importantes na estrutura burocrática do órgão. Desse modo, o serviço exterior canadense parece mais flexível que o DoS ao se considerar que, além do pacote de benefícios para servir em postos considerados difíceis, o servidor poderia ainda vir a ter sua progressão funcional facilitada. Não se trata, contudo, de dizer que os postos difíceis podem ser o caminho mais curto para se chegar a uma promoção, mas sim que o assunto poderia ser objeto de avaliação juntamente com uma série de fatores como desempenho, qualidade de liderança, etc. Outro aspecto interessante do sistema de remoções do GAC é que o servidor canadense é designado para seu novo posto com até 2 anos de antecedência. As remoções são feitas uma vez por ano no período de verão do hemisfério norte, tendo em vista que nessa época é mais fácil de gerenciar variáveis como calendário escolar de filhos e oferta de moradia.

Nos temas relativos à área temática de salários e benefícios, o *Quai d'Orsay* sobressai entre as demais chancelarias pesquisadas. Os franceses têm claro e presente o conceito de “representatividade” que cerca o trabalho de seus diplomatas e demais servidores do serviço exterior⁵. A remuneração no exterior é composta pela retribuição básica e compensações que levam em consideração diferentes fatores, como condições especiais do país de lotação (clima, conflitos, condições de vida, etc); indenização de expatriação; indenização de *foyer* (suplemento financeiro quando o cônjuge teve que parar de trabalhar); auxílio-educação; e auxílio-moradia.

No caso do auxílio-moradia, o *Quai d'Orsay* tende a replicar a estrutura nacional existente e disponibilizada aos cidadãos franceses em geral. A revisão dos valores é feita trienalmente, ao passo que a reclassificação dos postos para fins do auxílio é anual. O serviço exterior utiliza as tabelas da empresa de consultoria Mercer para o cálculo desses valores. Entre os demais auxílios existentes calculados com base no tamanho das famílias figuram o do suplemento familiar, calculado na base de 10% do auxílio-família, e a majoração familiar (ou auxílio-educação), calculada sobre a base das tarifas dos liceus franceses no exterior e que também cobre a taxa de inscrição nesses estabelecimentos de ensino. Ainda, há outras categorias de benefícios, como auxílio-viagem, *indemnité forfaitaire* e indenização por representação.

Assim como o QdO, o FCO confere bastante importância ao aspecto da representatividade da atividade diplomática. Além da retribuição básica, a remuneração no exterior é composta por parcelas relativas a *Cost of Living Addition*; *Diplomatic Service Allowance*; *Overseas Leave Addition*; *Overseas Subsistence*; *Overseas Motor Mileage Allowance*; *Direct Entertainment Expenditure* (somente para eventos oficiais); *Representational Requirements* (apenas para presentes/lembranças para interlocutores oficiais e outros gastos menores); ajuda financeira para a educação local de filhos; e *Continuity of Education Allowance* (voltado ao servidor).

Por sua vez, o DoS adiciona à remuneração básica determinados valores aferidos com base nas características do país de lotação do servidor

5 Como não pensar no aforismo de Napoleão Bonaparte: “Un fonctionnaire français doit faire envie partout, jamais pitié!” (Napoléon Manuel du Chef Aforismes. Petite Bilio Payot Histoire. Paris: 2016).

no exterior, conforme mencionado anteriormente. Tais critérios, como vimos acima, também são utilizados no cálculo do auxílio-moradia a ser pago a cada servidor.

Outra área temática examinada durante a missão DSE-CMOR à América do Norte e à Europa foi a das relações familiares. Essas, por exemplo, são levadas em devida conta no planejamento das atividades do serviço exterior canadense, que sofre forte influência de associações de servidores na defesa dos interesses de seus afiliados. Esse fator aumenta a complexidade da gestão de pessoal quando se trata de servidores com histórico de baixo desempenho e problemas de relacionamento profissional.

No caso dos norte-americanos, no *Department of State* há o *Family Liaison Office* – FLO, escritório que presta assistência a servidores e seus familiares tanto no exterior quanto no regresso a Washington. Atualmente, o FLO atende a um universo de cerca de 12.000 pessoas e tem como uma de suas prioridades a defesa do trabalho do cônjuge em postos de difícil lotação. Nesse sentido, vale ressaltar que muitos cônjuges possuem curso superior e carreiras profissionais independentes e estruturadas. O preenchimento de vaga fora dos EUA se dá em razão da necessidade de trabalho (existência de vaga), desde que o cônjuge tenha recebido o *clearance* dos serviços de segurança e inteligência do estado. Especificamente no que toca ao eventual trabalho de cônjuges de servidores no exterior, dados do FLO indicam que 30% dos cônjuges são contratados pelos postos e 14% trabalham para outros empregadores. Cerca de 12% dos funcionários do Departamento de Estado integrariam *tandem couples*, casais em que ambos são funcionários do quadro permanente. Entre os cônjuges que conseguem trabalho fora do Departamento de Estado, 24% são *freelancers*, 23% são professores, e 16% prestam alguma modalidade de teletrabalho, geralmente para o setor privado. Os EUA firmaram acordos com cerca de 100 países para autorizar o exercício de atividades remuneradas de dependentes de servidores norte-americanos no exterior, entre os quais o Brasil.

Quanto à área de diplomacia pública, as chancelarias britânica e francesa têm-se destacado no desenvolvimento e uso sistemático da diplomacia digital, como forma de comunicar aos mais variados públicos sua missão institucional. No caso do FCO, o recentemente elaborado relatório *Diplomacy 2020*, que atualiza e aprimora o estudo *Future FCO*

Report, reforça a intenção do governo britânico de intensificar essa vertente diplomática de interlocução com cidadãos, empresas, outros órgãos públicos e demais *stakeholders*. A equipe ministerial encarregada de levar adiante o diálogo com a opinião pública e um sem-número de interlocutores, divulgando opiniões e visões do FCO, é composta por 120 profissionais lotados em Londres e por outros 500, no exterior.

O FCO conta com um *media office* encarregado da comunicação social do Ministério. Um *media training* oferece treinamento para embaixadores, ministros-conselheiros e diplomatas das demais classes exercendo cargos de chefia e que deverão trabalhar nas áreas de imprensa ou com programas de difusão da marca-país⁶. Nessa mesma linha, também o programa *Objective, Audiences, Strategy* – OAS trata dos aspectos ligados ao desenvolvimento das competências de comunicação dos servidores diplomáticos no plano internacional, dedicando atenção ao engajamento dos chefes de equipes (*engagement of team leaders*). Integram esta estratégia os *communication centres*, unidades que ajudam a identificar os assuntos a serem “tuitados” (rede social *Twitter*), quem deve “tuitar” e quem deve ser o destinatário das mensagens. Exemplo disso são as mensagens de vídeo por ocasião do aniversário da rainha. Os funcionários dos referidos centros devem sempre identificar qual é a audiência a ser atingida e quais os desafios envolvidos no esforço comunicacional. Em decorrência disso, entre os aspectos a serem acompanhados e devidamente geridos está o do efeito colateral resultante do uso intensivo das mídias sociais, e que estimula, ainda que involuntariamente, competição entre chefes de posto na divulgação das atividades de suas missões diplomáticas ou repartições consulares. Para que isso não ocorra, a diplomacia britânica considera fundamental o monitoramento da audiência e dos resultados, de modo que se possa responder da melhor maneira possível às questões *who they are* e *how they behave*.

Paralelamente, o FCO demonstra estar atento às melhores práticas da área de *marketing*. Para comunicar-se de modo eficaz, busca identificar previamente o seu público-alvo e adaptar a mensagem a ele destinada. Dois exemplos de comunicação bem-sucedida, emblemáticos do chamado *softpower*: a) embaixador inglês que pronunciou discurso em húngaro

6 Em conversa com diplomata britânico, obteve-se a informação de que a campanha “GREAT Britain” teria contado com recursos que alcançaram cerca de 60 milhões de libras em 2016.

quando chegou ao novo posto; e b) informações sobre o paradeiro de jovem inglesa desaparecida durante crise social na Grécia, que foram rapidamente retransmitidas aos familiares da jovem em Londres – as providências tomadas foram acompanhadas de perto pela imprensa, que por sua vez aprovou o trabalho realizado pelo FCO.

Além da política de comunicação desenvolvida pelo *Foreign Office*, cumpre destacar o *softpower* britânico exercido por instrumentos externos e valiosos, como as redes da BBC, do British Council (presente em 110 países) e do Wilton Park (espécie de *think tank* governamental).

Os recursos humanos (RH) são, talvez, o ponto mais sensível da política administrativa do MRE. No caso do Reino Unido, a chancelaria britânica apresenta patamar bastante avançado em relação às tradicionais premissas de políticas de recursos humanos. No âmbito do *Human Resources Directorate* (HRD), que corresponderia ao Departamento do Serviço Exterior (DSE)⁷, adota-se a política de que nenhum funcionário tem estação de trabalho fixa. As estações são ocupadas na base do *first come, first served*. Também não há salas privativas de chefia. Assim, a diretora do HRD, os diretores dos Departamentos e toda a equipe ocupam o mesmo salão e dividem cozinha única (*communal kitchen*). Cada um é responsável por servir-se de água, café e chá, bem como dispensar os próprios resíduos em lixeiras apropriadas. Ao final do expediente, todas as mesas devem estar desocupadas. Há armários para cada funcionário armazenar material de uso corrente e armários com cofre para *classified documents*.

O HRD é composto por três departamentos – *Talent and Capability Department*, *People and Workforce Department* e o *International HR Department* – e faz parte do Diretório-Geral de Operações (*DG Operations*), que por sua vez é subordinado a um Colegiado de Administração (*FCO Management Board*), sob a coordenação do secretário-geral (*Permanent Under-Secretary*). Portanto, o envolvimento em conjunto da alta direção na condução de assuntos administrativos da chancelaria é fator de destaque no modelo britânico.

O FCO também adota sistema de gestão por competências baseado em *job description*, no qual cada vaga é aberta com base na função a ser desempenhada em unidade na sede e no exterior. Em todas as chancelarias

7 Área do Itamaraty encarregada de toda parte de pessoal, incluindo pagamentos e movimentação no Brasil e no exterior.

visitadas, verificou-se a adoção de processos que permitem alocar os funcionários nas áreas em que demonstram maior aptidão. Com efeito, a gestão por competências é instrumento que permite à organização obter ganhos significativos de produtividade, devido ao melhor aproveitamento dos recursos humanos.

Adicionalmente, deve-se observar a grande importância atribuída ao processo de recrutamento e sua sinergia com as competências esperadas para o desenvolvimento profissional do recrutado. Os ingleses realizam um processo contínuo em que vagas são abertas de acordo com a necessidade do serviço. Os candidatos se inscrevem no processo seletivo e são chamados para entrevistas e testes. Os norte-americanos, por sua vez, fazem em média três processos seletivos ao ano, nos quais são realizados, além de conhecimentos acadêmicos, exercícios de dinâmica de grupo e avaliações psicológicas individuais, fundamentais para avaliar características como a inteligência emocional e capacidade de relacionamento interpessoal. A preocupação é ter os melhores talentos para realizar uma dada função específica e, para isso, podem-se enviar representantes da chancelaria a universidades de ponta ou promover o recrutamento diretamente no mercado de trabalho, seja público ou privado.

Tecnologia da informação foi a sexta área temática que orientou o estudo comparado DSE-CMOR. Neste item, o *Quai d'Orsay* tem-se destacado no uso intensivo da diplomacia digital para a consecução de sua missão institucional. A estratégia do QdO nessa área se divide em três níveis. O primeiro deles organiza-se segundo formato tripartite: a) grandes aplicações de gestão; b) orçamento e consular; c) comunicações – sistema *Diplomatie*. O segundo nível diz respeito ao *softpower* (*diplomatie d'influence*). Tradicionalmente, a França destina vultosos recursos na difusão de sua cultura e civilização. A existência de uma grande rede de escolas francesas e *Alliances Françaises* em escala mundial é um notável exemplo dessa estratégia de promoção cultural. O terceiro nível da diplomacia digital da chancelaria francesa corresponde à inovação digital. O QdO promoveu, em janeiro de 2017, evento intitulado *hackaton*, com vistas a apoiar e adensar contatos no âmbito da chamada *French Tech*⁸,

8 Termo que se refere ao conjunto de políticas públicas, projetos e ações de apoio ao desenvolvimento da inovação e de novas tecnologias, com o objetivo de fortalecer esse estratégico setor da economia.

entre estudantes, jovens empreendedores e empresas de tecnologia, desde *startups* até empresas de grande porte. Os contatos levaram a que aquele Ministério selecionasse uma *startup* francesa que se encontra atualmente desenvolvendo projeto de geolocalização para uso consular, destinado a repassar informações e mensagens de interesse da comunidade francesa no exterior. Ao contrário dos britânicos, que utilizam no FCO produtos da marca *Microsoft* tanto em Londres como na rede de postos, o QdO vem utilizando fórmulas que privilegiam o uso de *softwares* de código aberto, produtos desenvolvidos por empresas francesas, sob medida ou não, para levar adiante sua interconexão com o mundo, tendo por premissa o fato que conectividade e mobilidade são conceitos que dependem da existência de uma tecnologia disponível e de bom desempenho.

No *Quai d'Orsay*, o sistema de comunicações *Diplomatie* tem entre suas plataformas *smartphones* para a troca de informações em tempo real, não apenas entre os membros do corpo diplomático francês, mas também com interlocutores externos envolvidos nos desdobramentos de determinados temas. Assim, por exemplo, os servidores recebem *smartphones* autorizados apenas para atividades de trabalho, bloqueados para outras funções, que permitem a antecipação de dados às unidades do QdO responsáveis pelo assunto tratado em reunião logo após deixarem o encontro.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

O planejamento estratégico consiste na definição de objetivos, metas e ações, incluindo a previsão dos recursos necessários, de modo a transformar intenções em realidade em um ponto no futuro determinado pelos planejadores. Exercício de natureza prospectiva baseado na missão institucional e nos valores da organização pública ou privada.

No processo de elaboração do planejamento estratégico devem estar incluídos tanto fatores políticos quanto administrativos do Itamaraty, de forma articulada. Assim, considera-se essencial a institucionalização de um planejamento estratégico específico do Itamaraty, que ponha em fina sintonia as áreas-fim com as áreas-meio. Uma reforma administrativa bem-sucedida pressupõe o adensamento desse diálogo e a pronta definição de equipe multidisciplinar encarregada de realizar acurado diagnóstico do que seria necessário para que cada unidade realize seu trabalho e colabore

de forma intensiva na implementação dos projetos e processos definidos como essenciais ao cumprimento da missão institucional do MRE para o desenvolvimento de projetos que possibilitem o atendimento dessas necessidades. Dessa forma, objetivos políticos fixados poderiam contar, adequadamente, com os recursos humanos, financeiros e materiais necessários à sua realização, em razão do planejamento conjunto entre as distintas áreas do Ministério, apoiada em detalhada documentação e sólida argumentação que justifiquem os pedidos de recursos.

As quatro chancelarias pesquisadas adotam sistemas consolidados de planejamento estratégico, em face dos cenários internacional e nacional. No caso do *Quai d'Orsay*, há o *Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie* – CAPS, que equivaleria no Itamaraty a um órgão com atribuições mistas da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e da Secretaria de Planejamento Diplomático (SPD), cujas atividades estão relacionadas a revisar e propor políticas de *planification stratégique*.

As melhores práticas administrativas utilizadas atualmente no setor público têm sua origem em métodos desenvolvidos no setor privado. A partir da década de 1960, professores e pesquisadores dos EUA e da Europa passaram a investigar novas formas de otimizar não só a produção das empresas, mas também o desempenho dos empregados no setor privado, o que resultou em uma nova forma de entender a gestão. A passagem e absorção dessas novas metodologias pelo setor público foi apenas uma questão de tempo.

A disseminação de ferramentas gerenciais de mensuração de resultados começou a ser estudada em fins da década de 1980, sobretudo em razão de demandas do setor privado. Nesse sentido, em 1992, surgiu o conceito de *Balanced Scorecard* (BSC), criado pelos pesquisadores Robert S. Kaplan e David P. Norton, como uma ferramenta para auxiliar a gestão estratégica das empresas sob quatro perspectivas: a) recursos; b) *stakeholders*; c) processos internos; e d) aprendizado e crescimento (monitoramento). Para mensurar o desempenho das entidades, o BSC utiliza indicadores financeiros e não financeiros, que servem para analisar o cumprimento de objetivos, metas e iniciativas, estabelecidos previamente com base na missão, na visão e nos valores da instituição. Esse conjunto de elementos forma o que se convencionou chamar de planejamento estratégico.

Segundo o professor de Administração Pública Agostinho Paludo, a “estratégia não é uma decisão isolada; compreende um conjunto de decisões e ações com vistas ao alcance dos objetivos: deve representar a melhor opção, a mais viável, compatível com o negócio, as competências, a tecnologia e a estrutura da organização” (PALUDO, 2016, p. 339). De sua parte, Peter Drucker assinala que “planejamento estratégico é um processo contínuo, sistemático, organizado e capaz de prever o futuro, de maneira a tomar decisões que minimizem riscos (CASSIOLATO e GUERESI, 2010; DRUCKER, 1977).

Por outro lado, as políticas de gestão administrativa contemporâneas, em especial as relacionadas à gerência de riscos e controles internos, tomaram força no início dos anos 2000, em razão da quebra de empresas gigantescas ligadas ao governo norte-americano, notadamente após os casos de concordata da *Enron Corporation* (setor de energia), em dezembro de 2001, e da *Worldcom* (segunda maior companhia de telecomunicações dos EUA), em julho de 2002. O caso da Enron foi o mais emblemático não só por ter sido o primeiro de grande porte, mas também porque chamou a atenção para necessidade de monitorar riscos e impor controles à gestão. A companhia empregava cerca de 21.000 pessoas, tendo sido uma das líderes mundiais em distribuição de eletricidade e gás natural. Com uma dívida de US\$ 13 bilhões, a firma pediu concordata e arrastou a consultoria Arthur Andersen, então responsável por suas auditorias. As investigações indicaram que a Enron havia manipulado de forma fraudulenta sua contabilidade, com a ajuda de empresas e bancos, e omitido dívidas que totalizavam US\$ 25 bilhões por dois anos consecutivos.

Nesse contexto, de forma similar ao que ocorreu no passado, as políticas de gestão de riscos e controles que passaram a ser utilizadas pelo setor privado também têm sido gradualmente incorporadas no setor público. Entende-se, portanto, que esse é um processo incontornável e em constante evolução. Por outro lado, a gestão de riscos também trouxe benefícios para as organizações privadas e públicas que a adotavam, tornando-se mais eficientes e institucionalmente mais robustas.

Entre as melhores práticas administrativas adotadas por chancelarias estrangeiras, ressalta-se o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo FCO, muito em parte pela própria dinâmica imposta pelo Tesouro britânico, que já em outubro de 2004 publicou um manual de gestão de riscos para

o setor público, intitulado *The Orange Book – Management of Risk: Principles and Concepts*. Nessa linha, o Tesouro também edita regularmente o *Annual Reports and Accounts*, como forma de prestação de contas e divulgação de transparência do governo para a sociedade. No âmbito do FCO, em maio de 2016 foi publicado o documento *Future FCO Report*, no qual se busca identificar e avaliar a eficiência das tarefas às quais aquela chancelaria se dedica (*what we do*), os tipos de procedimentos adotados (*how we do it*), a qualidade do quadro de pessoal (*who does it*) e sinalizar em que patamar o FCO desejaria estar nos próximos 5 anos. Recentemente, inclusive, o referido documento teria sido atualizado pelo *Diplomacy 2020*, que enfatiza a necessidade aprimorar a *expertise* do serviço exterior como valor da reafirmação de seu papel internacional em face dos demais órgãos do *Whitehall*.

O Canadá tem-se, igualmente, destacado na área de modernização e fortalecimento de políticas administrativas, inclusive transmitindo sua *expertise* a terceiros, como ocorreu com a Organização dos Estados Americanos (OEA). Os representantes canadenses estiveram na base dos esforços que resultaram na elaboração do documento *Strategic Plan for Management Modernization at the Organization of American States* (ainda por ser implementada naquela organização internacional) e também em ações pontuais promovidas em termos de treinamento e capacitação de servidores daquela organização. A representação canadense participou da elaboração de curso intensivo para servidores da OEA, intitulado *Results-Based Management: in an Intercultural, Multi-Stakeholder Context for Global Affairs Canada – Development Partners*, que foi ministrado por técnicos do *Centre for Intercultural Learning*, pertencentes ao quadro do *Canadian Foreign Service Institute*.

DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS DO MRE

O MRE experimenta atualmente momento particularmente marcante de dualidade de forças na gestão administrativa, tendo que conciliar a rigidez estrutural e hierarquizada herdada do modelo burocrático de gestão pública com as demandas do modelo gerencial impostas pelos órgãos de supervisão e controle. Tudo isso tendo como pano de fundo uma cultura organizacional bicentenária que alçou o MRE às primeiras posições da lista de principais instituições públicas brasileiras.

A experiência recente tem demonstrado que, se as mudanças que não tiverem origem “de dentro para fora”, certamente serão induzidas “de fora para dentro” do Itamaraty.

No âmbito da administração pública brasileira, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem tido, talvez, o papel maior protagonismo na modernização do estado, tendo aquela Corte de Contas se preparado de forma exaustiva e minuciosa para exercer tal papel. O TCU mantém, pelo menos desde 2012, convênio com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que lhe permitiu adquirir conhecimento e robustez gerencial, com efeitos significativos na forma de desempenhar suas atividades. A Corte de Contas ampliou seu arcabouço teórico-metodológico, não mais apenas privilegiando o modelo clássico de auditoria, cuja origem também está no antigo modelo burocrático de gestão. Passou, então, a atuar não apenas na verificação da conformidade dos órgãos em nível financeiro, mas também em nível tático-estratégico. Em vez de limitar-se a examinar se as “contas fechavam” – se há correspondência entre créditos e débitos –, o TCU passou a analisar a qualidade (fundamento e maneira de executar) e a eficiência (tipo de resultado e relação custo-benefício) das políticas administrativas e das respectivas tomadas de decisão. Nesse aspecto, chama atenção que a Corte de Contas tenha feito a transição para o modelo gerencial de gestão pública, mas ainda não tenha sido acompanhada em boa medida por vários órgãos públicos, entre os quais ministérios, inclusive o Itamaraty.

Segundo o presidente do TCU no período 2014-2016, Aroldo Cedraz, o Tribunal esforçou-se para desempenhar suas obrigações constitucionais de uma maneira ampla e eficaz, tirando proveito de sua parceria com a OCDE para aprender com a experiência de 11 países e dos integrantes da União Europeia sobre políticas com potencial para promover boa governança no setor público e, ao mesmo tempo, evitar a adoção de controles excessivos que possam engessar o funcionamento das instituições ou torná-lo mais burocrático. Nessa linha, em prefácio a relatório de 2016 sobre práticas das instituições de auditoria dos países-membros da OCDE sobre boa governança, Cedraz assinala que:

We must foster the construction of a government that has a long-term, strategic vision; one that is grounded on evidence-based

decision making and makes proper use of key indicators and expert evaluations of complex problems. At the same time, we must keep in mind the healthy space and agility that public officials need in order to deal with inevitable crises and political disruptions (OCDE, 2016, p. 3).

No caso do Itamaraty, no passado era praticamente incontestado o argumento de que haveria especificidades (“peculiaridades”) da atuação diplomática que não permitiriam a incorporação das melhores práticas de gestão administrativa, nos moldes do que vinha sendo proposto pelo modelo gerencial de administração pública. Entretanto, as alegadas especificidades já não bastam como justificativa para o relativo atraso do Ministério nesse âmbito. A partir da experiência das supracitadas chancelarias estrangeiras, é possível constatar que a adoção de novos métodos e procedimentos administrativos na área diplomática é factível e, inclusive, está sendo executada há bastante tempo em outros países.

Não seria, talvez, exagero dizer que o Itamaraty precisaria compensar um relativo atraso de quase 20 anos no que se refere à adoção de modernas políticas de gestão pública. Por outro lado, não se deve tampouco inferir precipitadamente que não há boas políticas administrativas no MRE. Na área de TI, por exemplo, o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação foi instituído em junho de 2009 e, desde então, vem desenvolvendo trabalho de alto nível por meio dos Planos Diretores bienais, que traçam um planejamento voltado a aprimorar continuamente o tratamento das informações produzidas, processadas, transmitidas e armazenadas no MRE e em seus sistemas de informação. Certamente, há outros focos e pequenos projetos de gestão com qualidade em diversas unidades da SERE, os quais, porém, são feitos de maneira isolada ou assistemática, muitas vezes por diligência própria de um ou outro servidor apoiado por sua chefia imediata. Essas iniciativas, portanto, não podem ser apenas pontuais. Existem claras vantagens de acabar com as assimetrias e institucionalizar o planejamento estratégico em todo e para todo o Itamaraty.

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO MRE

O passo inicial para a modernização administrativa do MRE seria o de definir claramente missão, visão e valores da instituição, respondendo de maneira ampla e objetiva a perguntas que complementem nosso entendimento sobre o disposto no artigo primeiro do RISE, referente à missão institucional do Itamaraty. Perguntas que devem ser feitas por gestores em nome de qualquer organização pública ou privada, tais como “o que somos como instituição e o que queremos”; “o que deve orientar nossas ações”; e “como visualizamos a organização e o cenário que a envolve num dado momento futuro”. Perguntas que nada têm de simples e que constituem a própria essência do funcionamento da organização. A partir desse referencial seria possível elaborar os objetivos estratégicos do Ministério. Com efeito, sem objetivo não há sentido no trabalho e não se sabe aonde se quer chegar, ficando-se, assim, refém das incertezas e das emergências que surgem a todo momento e comprometem a eficiência do trabalho prestado. É a partir dos objetivos identificados que se pode estabelecer metas e índices de desempenho, elementos essenciais na elaboração do planejamento estratégico. A estratégia precisa ser formulada, escrita e amplamente difundida interna e externamente. A execução adequada constitui o elo entre as ideias, pessoas, ações e resultados.

O maior trunfo do Itamaraty é a qualidade de seu quadro de pessoal. Considerando o bom nível de formação dos servidores, a proposição de ideias não é propriamente uma dificuldade do MRE. Todos têm algo a dizer sobre como resolver problemas. Nem todos, porém, percebem o Ministério de forma completa. Menos ainda os que saberiam como pôr eficazmente em prática suas ideias para aprimorar a gestão. Lançar uma ideia é bem mais simples do que implantar uma mudança.

A execução é parte central do êxito de qualquer iniciativa que se queira implementar (BOSSIDY e CHARAN, 2005). A experiência tem demonstrado que nem mesmo as maiores corporações podem prescindir seja de uma estratégia bem definida, seja de uma execução bem realizada. O que dizer então das organizações públicas? A execução do planejamento e dos processos de trabalho talvez seja a principal questão a ser respondida entre os desafios de modernização do MRE no século XXI. Da mesma forma que, no âmbito de uma grande instituição privada, não seria prudente correr o risco de contar apenas com “tino para o negócio” de um

ou outro diretor, é preciso institucionalizar e implementar o planejamento estratégico. Materializá-lo em processos que reflitam uma maneira nova de trabalhar, afinada com o rumo estratégico escolhido e eficaz na entrega de seus resultados.

O Itamaraty precisa estar preparado para os desafios administrativos impostos pelo necessário atendimento das demandas do modelo gerencial, que chegam de múltiplas fontes. Tentativas nesse sentido têm sido levadas adiante na Coordenação-Geral de Modernização – CMOR, sempre com o apoio da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior. São exemplos o já mencionado estudo comparado que resultou no relatório DSE-CMOR e as atividades desenvolvidas no âmbito do Comitê de Governança, Riscos e Controles – CGRC (portaria nº 531, de 5/7/2017), que tem o propósito de aprovar o planejamento estratégico, a política de gestão de riscos e as políticas administrativas ligadas à governança e aos controles internos do Ministério.

Paralelamente, a CMOR e a Secretaria de Planejamento Diplomático (SPD) têm mantido conversas regulares e frutíferas a respeito da melhor forma de elaborar um planejamento estratégico do Itamaraty que reflita, de maneira coordenada, aspectos políticos e administrativos. Esse intercâmbio de ideias tem o potencial produzir documentos de trabalho a serem submetidos às altas instâncias do MRE, com vistas a subsidiar decisões sobre as políticas a serem adotadas pelo Ministério.

O adensamento de contatos com escolas de governo vem resultando em maior aproximação com a Escola Nacional de Administração (ENAP) na busca por alternativas de capacitação dos servidores no marco do modelo gerencial de gestão pública.

Desdobramento da metodologia de trabalho que culminou no acima mencionado relatório DSE-CMOR está sendo o ciclo de visitas, que ademais conta com a participação de diplomatas do Departamento de Administração (DA), aos órgãos da Esplanada responsáveis pela regulação, supervisão e controle externo dos ministérios. Em complementação, e como representante do MRE, a CMOR passou a ser integrante da recém-lançada Rede Gestão de Integridade, Riscos e Controle Interno (GIRC), cujo primeiro encontro ocorreu em agosto de 2017, por iniciativa do MPDG e da CGU, para formar grupo de 43 órgãos federais (93 integrantes

até o momento) dedicado a compartilhar experiências e melhores práticas de gestão administrativa contemporâneas.

Entre as próximas iniciativas, sempre com o apoio fundamental da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior e da Secretaria-Geral do MRE, pretende-se igualmente (i) adensar a interlocução com os órgãos de supervisão e controle; (ii) estudar as melhores práticas da OCDE; e (iii) buscar trocar experiências com o FCO na área de políticas administrativas. Ressalte-se que as iniciativas acima têm o propósito de fornecer elementos que contribuam para se repensar não só a estrutura, mas principalmente o *modus operandi* do MRE.

Observando o que se passa em outros ministérios, constata-se que no Ministério do Planejamento (MPDG) há uma estrutura robusta para se estudar e gerenciar a política de governança daquela organização. Por exemplo, a Diretoria de Planejamento e Gestão (DIPLA) conta com coordenações específicas para desenvolver cada um dos seguintes temas: transparência e acesso à informação; planejamento e desenvolvimento institucional; projetos estratégicos; melhoria e inovação de processos; documentação e informação; orçamento e finanças; programação financeira; e contabilidade. O MPDG também conta com um Escritório de Mapeamento de Processos, criado em 2014 e que já mapeou quase a totalidade dos processos internos, além de uma Assessoria Especial de Controle Interno, ligada diretamente ao gabinete do ministro de estado, que se dedica a liderar o processo de gestão de riscos daquele órgão.

Todo esse esforço se faz ainda mais necessário quando se observa que os órgãos de controle estão trabalhando em um Projeto de Lei de Governança, que teria a intenção de estabelecer padrões mínimos de políticas de governança a todos os órgãos do Poder Executivo federal. Sendo assim, as visitas regulares aos órgãos de controle também têm se mostrado fundamentais para antecipar as demandas que eventualmente chegarão ao Itamaraty, em uma vertente de incursão diplomática interministerial.

Na prática, em algum momento, parece que será mesmo necessário criar uma estrutura mínima, essencialmente enxuta, assim como já há em outros órgãos – por exemplo, MPDG e CGU – que possa dar suporte técnico aos gestores de cada unidade do MRE, começando pelas atividades-meio. Como se sabe, cada gestor deve ser o responsável pelos processos

de sua área de atuação. Não se trataria de implantar uma mudança drástica nas atividades das chefias, mas tão somente de se buscar harmonizar e atualizar as funções tradicionais da carreira diplomática com as demandas do modelo gerencial de gestão pública.

Nesse aspecto, será preciso contar com uma estrutura capaz de induzir internamente, em cada unidade do MRE, o mapeamento de processos; a elaboração de objetivos, metas e iniciativas; a criação de índices (métricas) de mensuração de desempenho institucional e de cada servidor; o monitoramento das atividades desenvolvidas em determinado período; a avaliação dos resultados; a revisão e atualização, caso necessário, de objetivos, metas, iniciativas e índices; e a elaboração de textos de serviço que registrem as rotinas de trabalho, de modo a reter e institucionalizar o conhecimento adquirido, bem como diminuir o risco inerente ligado à dependência de um ou outro servidor para a execução de certas tarefas da unidade. A *expertise* sobre a execução de atividades desempenhadas pela instituição não pode ficar restrita ao conhecimento de apenas uma ou outra pessoa, mas deve ser registrada documentalmente para que possa ser reproduzida na eventualidade de uma remoção ou troca de equipe.

Nesse sentido, considera-se também que a aplicação de recursos em tecnologia e segurança da informação é fator imprescindível – e incontornável – não só à otimização do trabalho, mas também para lidar com os desafios e oportunidades ensejados pela entrada em cena da diplomacia digital, como se viu nas chancelarias retratadas no relatório DSE-CMOR. Ademais, saliente-se que o tratamento da informação consolidada em base de dados permite gerar, em tempo real, estatísticas e realizar uma série de pesquisas para subsidiar a tomada de decisão, com fundamento em dados concretos e quantificáveis, além de permitir a rápida recuperação de documentos.

A relevância do uso da tecnologia foi, inclusive, expressa pelo ministro Aroldo Cedraz, então presidente do TCU, que em relatório de 2016 sobre práticas das instituições de auditoria dos países-membros da OCDE sobre boa governança registrou a seguinte assertiva:

We strongly believe that promoting change in our governments by keeping ourselves aware of new technologies and methods used by audit professionals around the world to improve public policies,

management and governance is a highly effective and mutually beneficial approach (OCDE, 2016, p. 3).

A adoção de novas tecnologias envolve necessariamente reforço da estrutura do setor de TI do Ministério. Atualmente, os recursos do Itamaraty destinados a temas de tecnologia da informação totalizam cerca de R\$ 30 milhões, o que equivale a 2,5% do orçamento do MRE. Em contraposição, a quantia média destinada a TI em órgãos públicos tecnologicamente mais avançados é de 7%. Em grandes corporações do setor privado a média desse valor pode chegar a 10% dos recursos aplicados na companhia. Para efeito de comparação, a área de TI do FCO tem orçamento anual da ordem de £120 milhões (ao câmbio de R\$4,32/£, isso corresponderia a 518,4 milhões de reais). Tal parcela destinada à TI corresponderia a cerca de 10% do total do orçamento da chancelaria britânica.

Restaria discorrer sobre o que é possível fazer hoje. Diante da crônica escassez de recursos e sérias restrições orçamentárias enfrentadas pelo Poder Executivo, deve-se ter uma atitude pragmática e tentar promover o processo de modernização administrativa de forma factível. Não é plausível contar com dotação orçamentária ideal, situação, aliás, que também não ocorre nas chancelarias aqui estudadas. Será, no entanto, necessário que as mudanças sejam feitas de maneira gradual e transversal, estimulando áreas do MRE que não se falavam regularmente a travarem diálogo, reunindo unidades encarregadas das atividades-fim e as de atividades-meio. Poder-se-ia, por exemplo, lançar pequenos projetos-piloto em unidades mais sensíveis a esse tipo de iniciativa, de modo a servirem de referência interna com base em casos concretos que demonstrem a viabilidade da iniciativa para as demais áreas do Ministério. As áreas de pagamentos e serviços gerais seriam, de início, potenciais candidatas a esse exercício.

Por fim, é imprescindível acabar, ou evitar em grande medida, com o chamado “insulamento burocrático” entre as unidades do MRE, mas também entre o Itamaraty e a Esplanada. Metaforicamente, hoje o Itamaraty não seria um continente, mas um aglomerado de ilhas. Nesse sentido, seria preciso interligá-las, conectar seus pontos e romper o isolamento relativo de suas atividades, para que seja possível (re)compôr um grande e produtivo campo de trabalho. Ao longo de décadas, o Itamaraty se especializou nas comunicações com sua rede de postos no exterior, mas atualmente seria igualmente fundamental reforçar sua comunicação

interna, abrangendo a força de trabalho e unidades da SERE, a fim de que o corpo de servidores possa cada vez mais entender e colaborar com o processo de transformação organizacional. Nesse contexto, também não se pode olvidar a importância da comunicação com a sociedade, que deve ser suficientemente informada sobre qual é a missão institucional do órgão que financia por meio dos impostos pagos.

CONCLUSÃO

Os argumentos apresentados neste artigo convergem para a conclusão de que não basta lançar ideias e elaborar planos esquemáticos. É preciso sair da teoria e colocar mãos à obra. Com efeito, a atividade tradicional do serviço diplomático está intrinsecamente ligada à redação de textos, com qualidade e profundidade, sobre assuntos bastante variados, como política externa, direitos humanos, ciência e tecnologia, economia, promoção cultural e comercial, assistência a brasileiros, entre outros. Entretanto, o êxito de qualquer iniciativa gira em torno de sua efetiva execução. É justamente na fase de execução (níveis tático e operacional) que há o maior risco para que qualquer exercício de planejamento (nível estratégico) deixe de ser corretamente implementado.

Faz-se mais do que nunca imprescindível elaborar o planejamento estratégico do MRE, com seu natural desdobramento na área administrativa. Esse exercício deverá contar com o comprometimento de todo o corpo de servidores dessa instituição bicentenária que tantos bons serviços presta ao Brasil.

Deve-se buscar a elevação da produtividade pelo incremento do desempenho e da eficiência dos servidores por meio de modernos métodos de trabalho. Nesse sentido, vale frisar a ponderação de Angel Gurría, secretário-geral da OCDE:

In an era that emphasises 'doing more with less', governments are being held accountable not only for the execution of the public budget, but for the effective, efficient, and economical use of taxpayer's money (OCDE, 2016, p. 5).

Ante todo o exposto, considera-se que os próximos passos da modernização administrativa do MRE poderiam ser dados por meio de três vertentes de ações complementares: a) definição e estruturação

de objetivos estratégicos, associando-os aos meios e recursos necessários; b) fixação de marco jurídico robusto; e c) elaboração e implementação de estratégia comunicacional interna e externa.

A primeira vertente tem relação direta com a instituição do planejamento estratégico no Itamaraty, que permitirá indagar sobre nossa identidade institucional e elaborar uma *storytelling*, capaz de explicar a interlocutores internos e externos o que faz o MRE.

A segunda linha de ação refere-se ao marco jurídico forte, que possibilitará maior harmonia nas relações de trabalho e, ao mesmo tempo, permitirá que o Ministério responda de maneira eficiente às demandas das mais variadas fontes. De fato, quanto menor a quantidade de regras não escritas maior será o grau de estabilidade da instituição. É muito perceptível o nível aprofundado de institucionalização nas chancelarias estrangeiras mais avançadas, onde existem regras para praticamente todas as situações de trabalho e relações entre servidores, sem que, no entanto, seja instituído um cenário de “engessamento” normativo.

A terceira vertente, por sua vez, permeia e ampara o trabalho desenvolvido pelas outras duas. Conforme mencionado anteriormente, a troca de informações de modo transparente permite antecipar problemas e construir consensos, sobretudo entre a Administração e as entidades representativas dos servidores (ADB, ASMRE, ASOF e Sinditamaraty)⁹. Além disso, a implantação de uma ágil política de comunicação tem o potencial de projetar imagem mais fidedigna do MRE perante os servidores e junto à sociedade e aos demais órgãos públicos, colaborando assim para justificar a própria missão institucional do Ministério.

O MRE não é considerado por muitos, dentro e fora do Ministério, como referência (*benchmarking*) em melhores práticas de gestão pública, mas tem enorme potencial para sê-lo. Pode tentar desenvolver uma nova imagem que tenha parte de sua composição fundada em políticas administrativas que incidam eficazmente sobre as áreas de governança, gestão de riscos, controles e *accountability*.

Ao que tudo indica, as políticas de governança, riscos e controles vieram para ficar e têm enorme potencial para identificar e sanar

⁹ Associação dos Diplomatas Brasileiros (ADB), Associação dos Servidores do Ministério das Relações Exteriores (ASMRE), Associação dos Oficiais de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores (ASOF), Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério das Relações Exteriores (Sinditamaraty).

vulnerabilidades, fundamentar as tomadas de decisões, melhorar a alocação de recursos e monitorar a eficiência das atividades da instituição. Em resumo, para modernizar administrativamente o bicentenário Itamaraty seria útil (i) colocar em contato as diferentes áreas de trabalho, buscando adensar o intercâmbio de informações e a circulação de novas ideias; (ii) atualizar estruturas e procedimentos herdados do modelo burocrático e harmonizá-los com o modelo gerencial; (iii) aprender com a experiência de chancelarias estrangeiras que adotam as melhores práticas contemporâneas de gestão pública e buscar adaptá-las e implementá-las de acordo com a realidade do MRE; (iv) estreitar os laços e a interlocução com os órgãos de controle e regulação do Poder Executivo, em especial o TCU, a CGU, o MPDG e a Casa Civil, para entender o que essas instituições esperam do Itamaraty e agir de acordo para atender às demandas regulatórias; (v) elevar o grau de institucionalização do MRE, reduzindo a quantidade de “regras não escritas”; (vi) capacitar os servidores para que se tornem bons gestores públicos; e (vii) tornar o Ministério apto a responder adequadamente aos desafios diplomáticos do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSSIDY, L.; CHARAN, R. *Execução – A Disciplina para Atingir Resultados*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. *Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. Nota Técnica. IPEA: Brasília, 2010.
- CASTRO, F. M. de O. *Dois Séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília: FUNAG, 2009, v. I e II.
- COSTIN, C. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- DICKIE, J. *The New Mandarins: How British Foreign Policy Works*. London: I.B. Taurus, 2004.
- DRUCKER, P. F. *Introdução à Administração*. São Paulo: Pioneira, 1977.

FARIAS, R. de S. *O iconoclasta planejador: Roberto Campos e a modernização do Itamaraty*. In: ALMEIDA, P. R. de. *O Homem que Pensou o Brasil – Trajetória Intelectual de Roberto Campos*. Curitiba: Editora Appris, 2017.

FONTENELLE, R. *Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público*. Brasília: ENAP, 2017.

OECD. *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2016.

PALUDO, A. V. *Administração Pública*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

RANA, K. S. *21st Century Diplomacy – A Practitioner's Guide*. London: Continuum, 2011.

SILVEIRA, A. F. A. da. *Organização do Ministério das Relações Exteriores – Lição de uma Experiência*. Brasília: MRE, 1966.

RELATÓRIOS

Departmental Plan 2017-2018. Canada: Global Affairs Canada, 2017.

Forging a 21st Century Diplomatic Service for the United States through Professional Education and Training. United States of America: The American Academy of Diplomacy, 2011.

Future FCO Report. United Kingdom: Foreign and Commonwealth Office, 2016.

MAEDI 21 – Une diplomatie globale pour le XXIe siècle. France: Ministère des Affaires Étrangères au Développement International, 2016.

Missão DSE – CMOR à América do Norte e à Europa, ago/2017.

OS TEMAS CONSULARES E MIGRATÓRIOS NA IMPRENSA BRASILEIRA

Luiza Lopes da Silva*

RESUMO

Desafios e dificuldades diversas envolvendo brasileiros no exterior, residentes ou de passagem, costumam despertar interesse especial da mídia brasileira. Estudo analítico de artigos publicados ao longo de 24 meses busca identificar quais os principais tipos de casos normalmente tratados, o tempo médio de exposição na mídia e sua representatividade no universo de episódios consulares ocorridos com brasileiros fora do território nacional.

Palavras-chave: Assuntos consulares na imprensa; mídia brasileira; brasileiros no exterior na imprensa/mídia brasileira; artigos de imprensa sobre brasileiros no exterior.

Assuntos envolvendo brasileiros no exterior costumam despertar interesse muito particular junto à opinião pública no país. Em vista desse interesse, mesmo episódios que possivelmente passariam despercebidos se ocorridos no Brasil podem gerar cobertura relativamente ampla na mídia nacional. Alguns assuntos ou episódios chegam a reverberar durante meses, ou mesmo anos, em diferentes veículos da mídia brasileira.

Alguns episódios ficaram de tal forma conhecidos que se tornaram referência para a opinião pública brasileira, a exemplo do caso do brasileiro Jean Charles de Menezes, morto durante confronto com policiais britânicos em 2005; da prisão dos torcedores da Gaviões da Fiel na Bolívia em 2013; da execução de pena de morte dos brasileiros Marcos

* É diplomata de carreira e diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Archer e Rodrigo Gualarte na Indonésia em 2015; do desaparecimento de doze brasileiros durante travessia clandestina para os EUA pela rota das Bahamas em 2016. Dezenas de outros casos tiveram tempo de exposição mais curto na mídia e/ou repercussão limitada à localidade de origem no Brasil. O presente estudo se debruça sobre este assunto, da ótica da área diretamente responsável do governo brasileiro – a área consular do Ministério das Relações Exteriores.

Os funcionários que se ocupam do serviço consular brasileiro, seja no Brasil ou no exterior, estão conscientes da atenção particular que a mídia nacional presta aos fluxos emigratórios brasileiros e a casos específicos envolvendo compatriotas residentes ou de passagem no exterior. A experiência prática acumulada aponta para a grande prevalência de casos de natureza policial, especialmente desaparecimentos, crimes, acidentes e catástrofes naturais e conturbações de grande magnitude.

Indo além do conhecimento intuitivo acumulado com base na rotina consular, este trabalho procura escrutinizar o tema de forma factual, a partir da classificação, por amostragem, do conteúdo e perfil das matérias cobertas pela imprensa nacional. Contextualiza estatisticamente o conjunto de casos publicados dentro do universo daqueles efetivamente ocorridos e tratados pelos postos da rede consular brasileira no exterior. Ao identificar os episódios que geraram um grande número de matérias, busca analisar em que consiste seu diferencial com relação aos demais, que geram apenas uma rápida cobertura, ou sequer chegam aos jornais. Busca-se, ainda, averiguar quais são, grosso modo, as principais fontes que alertam a mídia para casos envolvendo brasileiros no exterior.

Com base na compilação feita, serão buscadas respostas para indagações tais como a proporção entre o número de casos divulgados na mídia e o universo acompanhado pelos postos da rede consular brasileira no exterior; os meios pelos quais os casos costumam chegar aos órgãos de imprensa e a seleção à qual são submetidos; o motivo do interesse da opinião pública pelas experiências vividas no exterior por viajantes ou emigrantes brasileiros; e a imagem da realidade brasileira no exterior formada a partir do conjunto de informações recebidas da mídia nacional.

Para buscar respostas a essas e outras indagações, foi feito levantamento amostral das matérias sobre temas consulares e migratórios publicadas ao longo de 48 meses (agosto de 2015 a agosto de 2017),

constantes das resenhas diárias elaboradas pela Assessoria de Imprensa do Ministério das Relações Exteriores. O universo estudado é de 289 matérias (todas disponíveis na internet), cujas manchetes se encontram listadas em anexo, e que foram classificadas em seis categorias, a saber:

A) Questões migratórias (86 matérias - 30% do total)

- a1) emigração brasileira para os EUA e política migratória norte-americana (54 matérias)
- a2) emigração brasileira para Portugal e outros países e política migratória portuguesa (oito matérias)
- a3) retomada dos fluxos e emigração da classe média brasileira e de profissionais qualificados (seis matérias)
- a4) inadmissões e deportações de brasileiros em diversos países (11 matérias)
- a5) imigração e refúgio no Brasil (quatro matérias)
- a6) a atuação consular brasileira no contexto dos movimentos emigratórios (três matérias)

B) Crimes envolvendo brasileiros (76 matérias - 26% do total)

- b1) homicídios (22 matérias)
- b2) narcotráfico (20 matérias)
- b3) outros (32 matérias)

C) Desaparecimentos (34 matérias - 11% do total)

D) Questões envolvendo menores (25 matérias - 8,6% do total)

- d1) disputa de guarda e subtração parental (13 matérias)
- d2) inadmissões (nove matérias)
- d3) saúde mental – autismo (três matérias)

E) Acidentes, catástrofes naturais e conturbações da ordem pública (21 matérias - 7,2% do total)

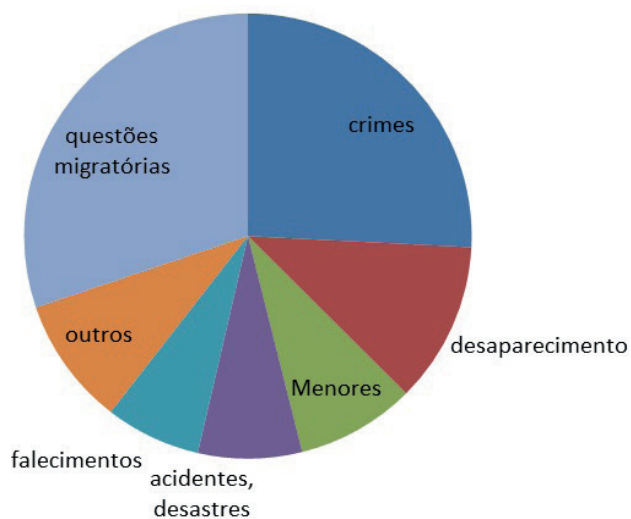
F) Falecimento (20 matérias - 6,9% do total)

- f1) turistas (oito matérias)
- f2) estudantes (sete matérias)
- f3) outros casos diferenciados (cinco matérias)

G) Temas diversos (27 matérias - 9,3% do total)

- g1) morte em meio à ação policial (quatro matérias)
- g2) crianças brasileiras nascidas de barriga de aluguel no exterior (uma matéria)
- g3) incidentes envolvendo jornalistas (18 matérias)
- g4) promoção do autodesenvolvimento das comunidades brasileiras no exterior – apoio ao micro e pequeno empreendedorismo (três matérias)
- g5) diversos (uma matéria)

Conjunto de matérias por categoria



Fonte: elaborado pela autora com base nas resenhas diárias elaboradas pela Assessoria de Imprensa do Ministério das Relações Exteriores, que inclui jornais, *sites* e portais de notícias (listados no anexo ao fim do artigo).

Procede-se, a seguir, a uma breve análise dos conteúdos principais publicados em cada uma das sete categorias de temas identificados, no intuito de averiguar que padrões seria possível identificar.

A) QUESTÕES MIGRATÓRIAS (86 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS INDIVIDUAIS, ALÉM DE TEMAS DE CARÁTER GERAL)

Encontra-se grande riqueza de material para análise no conjunto de matérias sobre questões migratórias publicadas na amostragem jornalística analisada e que foram aqui organizadas em seis temas principais.

A1) EMIGRAÇÃO BRASILEIRA PARA OS EUA E POLÍTICA MIGRATÓRIA NORTE-AMERICANA (54 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS INDIVIDUAIS, ALÉM DE TEMAS DE CARÁTER GERAL)

O tema da emigração para os EUA desperta forte interesse no Brasil desde, pelo menos, os anos oitenta. Mantém-se no horizonte de milhares de pessoas, desde então, especialmente em épocas de crise e desemprego mais acentuados, projetos vagos ou concretos de emigração para os EUA e outros destinos. Além disso, o contingente de cerca de 1,1 milhão de brasileiros que o MRE estimava, em dezembro de 2016, residir naquele país, ainda mantém laços estreitos com família e amigos no Brasil, facilitados em anos recentes pelo progressivo aperfeiçoamento das ferramentas de comunicação das redes sociais. Compreende-se, nesse contexto, o permanente interesse do público brasileiro por notícias sobre as oscilações da política migratória norte-americana e de suas consequências para aqueles interessados em emigrar com familiares e amigos naquele país.

Representando mais da metade do total das matérias sobre questões migratórias publicadas durante o período estudado, os conteúdos sobre a política migratória norte-americana e a emigração brasileira para os EUA intensificaram-se na imprensa brasileira a partir de dois acontecimentos: o anúncio, em 9 de novembro de 2016, da vitória do republicano Donald Trump nas eleições presidenciais e o desaparecimento, naquela exata semana, de um grupo de emigrantes brasileiros que tentavam a travessia marítima clandestina para os EUA pela rota das Bahamas.

As pouco numerosas matérias (apenas quatro das 54) veiculadas nos meses que antecederam a vitória de Trump apresentavam viés bastante

positivo sobre o tema, em meio a cenário econômico e político conturbado no Brasil: “Imigrantes tornam Orlando novo polo brasileiro nos EUA” (*BBC Brasil*, 28/08/2015), “Para fugir da crise, brasileiros investem em visto de permanência nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 30/08/2015), “Brasileiros ganham cidadania americana em cerimônia com Obama” (*O Globo*, 16/12/2015), “Bye bye, Brasil: cresce aposta em cidadania estrangeira” (*O Globo*, 17/07/2016).

Com o advento da Era Trump, as matérias sobre o tema se multiplicaram e adquiriram novos contornos, mesclando alertas, informações sobre o *modus operandi* da emigração irregular e requisitos para a obtenção do visto:

- alertas sobre os riscos da emigração irregular dentro do novo quadro político norte-americano que então se desenhava: a amostragem cronológica de algumas matérias publicadas nas primeiras semanas do governo Trump revela ampla cobertura sobre os riscos envolvidos: “Fim da política ‘pegar e soltar’ assusta brasileiros que migram aos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 26/01/2017); “Brasileiros nos EUA temem aumentos nas restrições a imigrantes” (*O Globo*, 27/01/2017); “Caçada aos clandestinos” (*O Globo*, 05/02/2017); “Cresce número de brasileiros pegos tentando entrar ilegalmente nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 05/02/2017); “Padre faz alerta para imigrantes brasileiros” (*O Estado de S. Paulo*, 22/02/2017); “Brasileiros temem ser deportados dos EUA com política rígida de Trump” (*Folha de S. Paulo*, 23/02/2017); “Sonho ameaçado” (*Correio Braziliense*, 24/02/2017); “5 milhões correm risco de ter um dos pais deportado” (*O Estado de S. Paulo*, 26/02/2017); “Governo Trump cogita separar crianças de mães imigrantes ilegais” (*Reuters/Folha de S. Paulo*, 03/03/2017); “Sonho americano faz migrantes arriscarem a vida em travessia ilegal” (*Portal G1*, 19/04/2017);
- informações sobre o *modus operandi* da emigração irregular: “Brasileiros que chegam aos EUA relatam até táticas para despistar guardas” (*Folha de S. Paulo*, 10/01/2017); “Coiote brasileiro cobra US\$ 12 mil para levar imigrantes das Bahamas aos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 08/01/2017);
- novos requisitos para a concessão do visto norte-americano, de interesse para viajantes e emigrantes potenciais, em busca de

ingresso regular naquele país: “Mais brasileiros farão entrevistas por visto” (*O Estado de S. Paulo*, 01/02/2017); “Decreto de Trump aumenta exigência para obtenção de visto para os EUA” (*Folha de S. Paulo*, 31/01/2017); “Sistema de imigração por mérito de Trump esbarra em perfil migratório” (*Folha de S. Paulo*, 05/03/2017); “Trump anuncia projeto para restringir *green card* a imigrantes qualificados” (*Folha de S. Paulo*, 02/08/2017).

A2) EMIGRAÇÃO BRASILEIRA PARA PORTUGAL E OUTROS PAÍSES E POLÍTICA MIGRATÓRIA PORTUGUESA (OTTO MATÉRIAS SOBRE TEMAS DE CARÁTER GERAL)

Apesar do número bastante inferior de matérias sobre emigração para Portugal com relação aos EUA, sua repercussão foi ampla, em razão da cobertura abrangente dos aspectos práticos das diferentes formas de obtenção de visto permanente e da cidadania, da elevada qualidade de vida oferecida no país e outras facilidades: “Quase 100 mil brasileiros conseguiram cidadania portuguesa desde 2010; saiba como” (*BBC Brasil*, 17/03/2017); “Portugal aprova cidadania para netos de portugueses” (*Folha de S. Paulo*, 21/04/2017); “Descobrimto às avessas. Cada vez mais brasileiros de classe média e alta se mudam para Portugal, atraídos pelas facilidades do país europeu” (*Isto É*, 20/04/2017); “Desencanto e crise impulsionam êxodo de brasileiros abastados para Lisboa” (*Folha de S. Paulo*, 23/04/2017). Coincidindo com o endurecimento dos controles migratórios norte-americanos, a cobertura mencionada acima ofereceu informações úteis sobre um destino alternativo para os brasileiros que contemplavam deixar o país.

Além dos EUA e Portugal, apenas Itália e Guiana Francesa foram mencionados na amostragem estudada, verificando-se uma matéria sobre facilitação dos requisitos para a cidadania italiana e outra sobre questões alfandegárias na ponte sobre o Rio Oiapoque (Amapá-Guiana Francesa). Muito embora o leque de destinos dos emigrantes brasileiros venha sendo bastante diversificado, com grande aumento dos fluxos para o Canadá, fluxos migratórios entre países da União Europeia e retomada da emigração para o Japão, a cobertura sobre esses destinos foi praticamente inexistente.

A3) RETOMADA DOS FLUXOS E EMIGRAÇÃO DA CLASSE MÉDIA BRASILEIRA E DE PROFISSIONAIS QUALIFICADOS (SEIS MATÉRIAS SOBRE TEMAS DE CARÁTER GERAL)

Em meio a período de crise econômica e política no país, os órgãos de imprensa apontaram a relação entre o desencanto com o Brasil e a decisão de emigrar: “Frustrados, brasileiros voltam a deixar o país” (*Correio Braziliense*, 23/08/2015). O conjunto de matérias teve por objeto, sobretudo, segmentos da classe média, com possibilidades de obter visto de permanência por meio da aquisição de imóveis no exterior e outros investimentos e/ou da comprovação de elevada qualificação profissional: “Brasil perde talentos para outros países” (*Folha de S. Paulo*, 17/07/2016); “O impacto da migração de talentos” (*Valor Econômico*, 29/03/2017); “Canais do YouTube reúnem dicas para brasileiros que querem mudar de país” (*Folha de S. Paulo*, 23/07/2017).

A4) INADMISSÕES E DEPORTAÇÕES DE BRASILEIROS EM DIVERSOS PAÍSES (11 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS INDIVIDUAIS, ALÉM DE TEMAS DE CARÁTER GERAL)

Ao mesmo tempo em que a imprensa anunciava a retomada da emigração, verificava-se a multiplicação de matérias sobre tentativas fracassadas de aportar em outras terras com o objetivo de permanência ou turismo: “Dez brasileiros são barrados na Europa por dia, alta de 60%” (*O Estado de S. Paulo*, 21/11/2016); “Europa emitiu 5 mil ordens de expulsão a brasileiros em 2016” (*O Estado de S. Paulo*, 11/04/2017); “Brasileira tenta visitar amigos na Irlanda e é mandada para a prisão” (*Folha de S. Paulo*, 22/07/2017); “Número de brasileiros barrados em Portugal dobra com crise econômica” (*Folha de S. Paulo*, 28/07/2017); “Após confusão sobre visto, brasileira é barrada na Indonésia” (*O Globo*, 23/07/2017); “Brasileiros deportados passam fim de ano na cadeia e relatam más condições” (*Folha de S. Paulo*, 07/01/2017).

A5) IMIGRAÇÃO E REFÚGIO NO BRASIL (QUATRO MATÉRIAS SOBRE TEMAS DE CARÁTER GERAL)

É interessante verificar-se o aparentemente reduzido interesse da imprensa – e da própria opinião pública brasileira – com o aumento dos fluxos de imigração no país. O tema foi objeto de apenas quatro matérias

na amostragem estudada sobre haitianos (“Brasil dá visto permanente a 44 mil haitianos” – *O Globo*, 12/11/2015) e venezuelanos (“A fronteira da miséria” – *Valor Econômico*, 04/08/2017). Contrariamente ao que se vê em outros países, de diferentes graus de desenvolvimento, a julgar pela cobertura midiática amostral, os novos imigrantes no Brasil (especialmente latino-americanos e africanos)¹ não parecem ser vistos como ameaça – seja na esfera da segurança pública, competição por vagas no mercado de trabalho ou benefícios sociais – ou mesmo gerar interesse particular.

A6) A ATUAÇÃO CONSULAR BRASILEIRA NO CONTEXTO DOS MOVIMENTOS EMIGRATÓRIOS (TRÊS MATÉRIAS SOBRE TEMAS DE CARÁTER GERAL)

Mostrou-se bastante reduzida a produção de matérias sobre o assunto, as quais se concentraram nos alertas publicados no Portal Consular do MRE (“Itamaraty recomenda que brasileiros não viajem a 11 países” – *O Globo Online*, 21/08/2016; “Itamaraty recomenda” – *O Globo*, 22/08/2016) e em um único aspecto da assistência consular – a orientação jurídica aos imigrantes brasileiros indocumentados nos EUA (“Governo vai reforçar assistência jurídica a imigrantes brasileiros nos EUA” – *Folha de S. Paulo*, 03/02/2017).

B) CRIMES ENVOLVENDO BRASILEIROS (76 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A 41 CASOS INDIVIDUAIS, ALÉM DE TEMAS DE CARÁTER GERAL)

Cerca de um quarto de todas as matérias veiculadas no período estudado teve por objeto crimes cometidos por (ou atribuídos a) nacionais brasileiros no exterior. Predominaram as matérias envolvendo homicídios (22) e narcotráfico (20).

B1) HOMICÍDIOS (22 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A 13 CASOS INDIVIDUAIS)

Juntamente com o narcotráfico, os crimes que mais chamaram a atenção da imprensa brasileira foram os homicídios, sobretudo aqueles com contornos particularmente violentos:

1 Por não chegarem ao Brasil na qualidade de imigrantes, estão excluídos desse estudo os médicos cubanos do programa “Mais Médicos”, objeto de ampla cobertura na imprensa.

- **homicídio de membros da família (biológica ou adotiva), incluindo menores de idade** (“Mãe e padrasto de menino encontrado em freezer são extraditados para o Brasil” – *Folha de S. Paulo*, 27/02/2016; “Filha de brasileira morre após ser jogada pela janela” – *O Globo*, 28/01/2016; “Cidadão brasileiro é acusado de matar a própria filha nos EUA” – *Folha de S. Paulo*, 09/08/2016; “Brasileiro é suspeito de matar enteado em Portugal” – *Folha de S. Paulo*, 04/03/2016; “Americano mata seus 3 filhos brasileiros e depois se suicida em Porto Rico” – *Portal UOL*, 03/11/2016);
- **crimes com armas brancas** (“Brasileiro é encontrado degolado em apartamento em Madri” – *O Estado de S. Paulo*, 12/05/2016; “Família brasileira é encontrada esquartejada na Espanha” – *Folha de S. Paulo*, 19/09/2016);
- **assassinato múltiplo** (“Brasileiro é denunciado por morte de 3 mulheres em Portugal” – *Portal Terra*, 09/02/2017; “Irmãs brasileiras são assassinadas e têm casa incendiada no Japão” – *O Estado de S. Paulo*, 05/01/2016);
- **homicídio em contexto de sequestro** (“Brasileiro é sequestrado e morto a tiros em terreno baldio no Equador” – *Correio da Bahia*, 21/02/2016);
- **assassinato (execução) de mula de narcotráfico** (“Brasileira que transportava drogas é encontrada morta em rua de Buenos Aires” – *Portal G1*, 04/07/2017).

B2) NARCOTRÁFICO (20 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A 12 CASOS INDIVIDUAIS, ALÉM DE ESTATÍSTICAS GERAIS)

Pequenos traficantes de drogas brasileiros – conhecidos como “mulas do narcotráfico” – são detidos quase que diariamente em algum lugar do globo. Encontravam-se presos por esse crime, em dezembro de 2014, um total de 865 brasileiros, homens e mulheres; em dezembro de 2015, 819; e em dezembro de 2016, 732. É interessante ressaltar terem chegado à mídia brasileira, ao longo de dois anos, 19 dos cerca de 800 casos anuais registrados pelas autoridades brasileiras e estrangeiras competentes. Cada um desses 19 casos publicados apresentou alguma especificidade passível de despertar interesse do público, a saber:

- **crime cometido em país onde há (ou poderá ser instituída) pena de morte:** “Pobres e ‘mulas’: os três jovens de Foz do Iguaçu presos com cocaína no Egito” (*BBC Brasil*, 23/09/2015); “Brasileira está presa por tráfico nas Filipinas, que discutem volta da pena de morte” (*O Estado de S. Paulo*, 15/01/2017); “No corredor da morte” (*O Globo*, 05/10/2016); “Documentário conta história de brasileiro executado na Indonésia” (*Folha de S. Paulo*, 24/10/2016);
- **rotas/destinos supostamente inéditos:** “Brasileiros são detidos com 5 quilos de cocaína em aeroporto da Geórgia” (*Portal UOL*, 19/08/2015); “Brasileira é presa ao entrar com cocaína na Índia, diz imprensa” (*Portal G1*, 04/09/2015); “Brasileiro é preso no Japão por se envolver com tráfico de cocaína” (*Portal G1*, 08/02/2017); “Nova rota do tráfico eleva em 45% as prisões de brasileiros na África – Maioria é usada como ‘mula’ nas novas rotas do tráfico de drogas” (*O Globo*, 06/08/2017);
- **ingestão de drogas em cápsulas resultando em morte:** “Família de brasileiro morto em voo na Europa é localizada pelo Itamaraty” (*Portal G1*, 20/10/2015); “Jovem que morreu no voo Lisboa-Dublin levava droga no estômago” (*Portal UOL*, 20/10/2015);
- **tráfico de grande quantidade de drogas:** “Paranaense é preso no Paraguai com mais de 400 quilos de cocaína” (*Portal G1*, 18/11/2015);
- **droga para usos religiosos e terapêuticos:** “Brasileiro está preso na Rússia há um mês por portar chá de ayahuasca” (*Folha de S. Paulo*, 10/10/2016);
- **modus operandi da polícia:** “Como uma tatuagem ajudou polícia argentina a identificar rede de tráfico envolvendo brasileiras” (*BBC Brasil*, 15/07/2017).

De modo geral, os casos referentes a narcotráfico internacional envolvendo nacionais brasileiros mereceram apenas uma ou duas matérias por veículo de mídia, sendo raros aqueles que passaram a ser acompanhados e reportados regularmente durante um período extenso. Desse grupo estudado, mereceram tratamento especial os casos da jovem

brasileira presa nas Filipinas no momento em que se discute a possibilidade de adoção da pena de morte para aquele crime. Muito embora não pareça viável que eventual legislação tenha efeito retroativo e venha a atingir a brasileira em questão, o tema rendeu ampla cobertura: “Brasileira está presa nas Filipinas há 3 meses por tráfico” (*Portal G1*, 14/01/2017); “Itamaraty acompanha brasileira presa nas Filipinas por tráfico de drogas” (Agência Brasil, 14/01/2017); “Brasileira presa nas Filipinas por tráfico diz: ‘Não vou ficar aqui 40 anos’” (*TV Globo/Fantástico*, 06/03/2017).

O único outro caso a merecer cobertura semelhante foi o do terapeuta brasileiro preso e condenado na Rússia por portar chá de ayahuasca, substância que, embora criminalizada também no Brasil (exceto para usos específicos) tende a ser percebida pela opinião pública como droga leve: “Temer pede a Putin que Rússia reveja situação de brasileiro preso por tráfico” (*Folha de S. Paulo*, 17/10/2016); “Família sofre com falta de informações sobre brasileiro preso na Rússia” (*O Estado de S. Paulo online*, 20/10/2016).

Sobre o tema do narcotráfico, cabem ainda duas considerações. A primeira é que toda cobertura midiática sobre prisões de narcotraficantes e, sobretudo, de mulas brasileiras no exterior, constitui, na prática, um serviço de utilidade pública. Não há como saber quantos brasileiros recusam deixar-se arregimentar pelo narcotráfico em decorrência da conscientização dos riscos reais de virem a ser punidos severamente no exterior, mas a ampla divulgação feita pela grande imprensa terá, seguramente, algum efeito dissuasório.

Por fim, é interessante observar que a cobertura da mídia brasileira (12 matérias correspondendo a 12 casos em diferentes países) dá peso similar ao narcotráfico para todas as regiões: Europa (Irlanda e Geórgia); América do Sul (Argentina e Paraguai), Ásia (Índia, Indonésia, Filipinas, Japão e Rússia) e Oriente Médio (Egito). Sobre este assunto, levantamento feito pela rede consular brasileira aponta para a porcentagem provável do narcotráfico em cada rota: Europa (sobretudo Espanha, França, Turquia e Itália): 48%; América do Sul (sobretudo Paraguai e Argentina): 26%;

Ásia: 10%, África: 5,5%, Oceania: 5%, Oriente Médio: 2,7%, América do Norte: 0,95% e América Central e Caribe: 0,27%².

B3) OUTROS (32 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A 16 CASOS INDIVIDUAIS, ALÉM DE ESTATÍSTICAS GERAIS)

Além de homicídios e narcotráfico internacional, foram cobertos de forma relativamente ampla casos envolvendo crimes supostamente menos usuais entre as comunidades no exterior. Na maior parte das vezes, os crimes foram cometidos (efetiva ou supostamente) por brasileiros; apenas em uma minoria dos casos da amostragem os nacionais são vítimas dos crimes.

- **estupro de pessoa alcoolizada, com tipificação inexistente no ordenamento jurídico brasileiro (quatro matérias)**

Um dos casos que gerou mais matérias na mídia foi o de brasileiro acusado de estupro de pessoa alcoolizada. O principal interesse terá sido a tipificação na legislação norte-americana do ato, o qual, mesmo se aparentemente consentido, configura crime, por não estar a vítima em condições de tomar decisões conscientes: “Defensor de Direitos Humanos é acusado de estupro nos EUA – Brasileiro teria abusado de estudante bêbada depois de palestra em universidade; defesa diz que vai provar inocência” (*O Estado de S. Paulo*, 06/04/2017); “Brasileiro é suspeito de estuprar estudante em Nova Orleans. Caso ocorreu após palestra proferida pelo suspeito na Universidade Tulane” (*Portal G1*, 05/04/2017); “Brasileiro ligado à OEA é preso nos EUA por estupro; ele nega” (*O Globo*, 05/04/2017); “Brasileiro é suspeito de estupro nos Estados Unidos” (*O Estado de S. Paulo*, 05/04/2017);

- **estupro – outras circunstâncias (três matérias)**

É interessante verificar aqui, que o alvo das manchetes não é realmente o crime em si, mas suas particularidades: idade da vítima (“Brasileira de 48 anos é sequestrada, espancada e estuprada em Roma” – *Portal G1*, 04/10/2016); pena estipulada

² O levantamento toma por base o número de brasileiros presos no exterior por porte e, sobretudo, tráfico de drogas, na data de 31/12/2016. O exercício é feito em bases anuais.

para o criminoso (“Brasileiro é condenado a 13 anos de prisão por estupro na Irlanda, diz jornal” – *Portal G1*, 03/11/2016); e país onde o crime ocorreu (“Vítima está na Tailândia” – *Correio Braziliense*, 27/04/2017);

- **cárcere/exploração laboral em igreja (quatro matérias)**

O tema, alvo de investigações no Brasil e nos EUA, gerou amplo interesse e cobertura jornalística: “Igreja é acusada de explorar fiéis nos EUA” (*O Globo*, 24/07/2017); “Igreja é acusada de escravizar fiéis brasileiros” (*O Estado de S. Paulo*, 25/07/2017); “MP investiga maus tratos a crianças e considera Verbo Vivo uma ‘seita’” (*O Estado de S. Paulo*, 26/07/2017); “Mistério cerca filial brasileira de igreja evangélica investigada nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 25/07/2017);

- **crimes financeiros (quatro matérias)**

“Brasileiro envolvido no esquema da Telexfree é preso nos EUA com US\$ 20 milhões sob colchão” (*Reuters*, 07/01/2017); “EUA: brasileiro é flagrado com US\$ 20 milhões em colchão” (*O Globo*, 07/01/2017); “Preso com 20 milhões de dólares no colchão” (*Correio Braziliense*, 07/01/2017); “EUA negam liberdade sob fiança a brasileiro pego com US\$ 20 mi no colchão” (*FP/Portal G1*, 25/01/2017);

- **tráfico de pessoas e exploração laboral (quatro matérias)**

Entre os casos de exploração laboral envolvendo brasileiros no exterior, ressaltam-se, há diversos anos, aqueles envolvendo jogadores de futebol jovens e sem experiência internacional. Não obstante a realização de campanhas governamentais de esclarecimento, as dificuldades seguem ocorrendo em diversos países: “Sonho de jogar na China fracassa e jovens carentes recorrem à Justiça” (*Folha de S. Paulo*, 07/05/2017); “Golpe oferece vagas inexistentes em clubes do Brasil e do exterior” (*Folha de S. Paulo*, 02/04/2017). Apenas uma pequena porcentagem dos casos costuma chegar à mídia brasileira.

São aparentemente pouco numerosos casos de tráfico de pessoas (crime que não se confunde com contrabando de emigrantes), os quais constituem, na maior parte das vezes,

exploração laboral, especialmente proxenetismo: “Itália prende brasileiras por tráfico humano e prostituição” (*Agência Brasil/ Agência Ansa*, 20/02/2017); “Número de vítimas de tráfico humano sobe 8% em um ano – Entidades protestam contra falta de políticas de combate aos crimes” (*O Globo*, 16/04/2017);

- **terrorismo (três matérias)**

Entre os crimes mais inéditos cometidos por brasileiros no exterior, destaca-se o terrorismo, inteiramente estranho à cultura política brasileira; soma-se a isso a raridade dos casos identificados de brasileiros engajados em causas ideológicas e políticas estrangeiras: “Brasileiro é detido sob acusação de terrorismo em aeroporto na Ucrânia” (*Folha de S. Paulo*, 08/10/2016); “Itamaraty diz querer visitar brasileiro preso na Ucrânia por terrorismo” (*Portal G1*, 08/10/2016); “Brasileiro preso na Ucrânia por terrorismo está ‘bem’, diz Itamaraty” (*Portal G1*, 15/10/2016);

- **casamento fraudulento (duas matérias)**

A exemplo das coberturas jornalísticas sobre mulas do narcotráfico e fraudes aplicadas a jogadores de futebol jovens e inexperientes, também aquelas referentes aos (numerosos) golpes aplicados por pessoas de má-fé em *sites* de relacionamento na internet configuram importante serviço de utilidade pública: “ONU alerta brasileiras para ‘golpe do noivo’ na web” (*O Estado de S. Paulo*, 06/10/2016);

- **assaltos e furtos (duas matérias)**

Apesar do pequeno número de matérias sobre o tema, o paradigma seguido busca situações pouco usuais: “Paratleta de Taubaté é furtado no exterior e não consegue voltar ao Brasil” (*Portal G1*, 20/04/2017); “Advogada é presa por suspeita em mega-assalto no Paraguai” (*Folha de S. Paulo*, 03/05/2017).

- **outros crimes:** registraram-se matérias isoladas sobre casos referentes a agressões e ofensas, espancamento, fraudes migratórias e tráfico de órgãos.

C) DESAPARECIMENTO (34 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A SEIS CASOS INDIVIDUAIS)

Segundo veiculado na imprensa brasileira, cerca de 250 mil pessoas (das quais, 40 mil seriam menores de idade) são dadas como desaparecidas no Brasil a cada ano³. Sabe-se que, em sua imensa maioria, esses casos correspondem apenas a uma dificuldade temporária em localizar um parente e são solucionados em pouco tempo. Entre aqueles que efetivamente configuram desaparecimentos, poucos recebem cobertura jornalística equivalente àquela brindada a determinados episódios ocorridos no exterior envolvendo nacionais brasileiros, turistas ou emigrantes.

No período estudado, ressaltou-se episódio envolvendo grupo de emigrantes desaparecido em meio à tentativa de ingresso clandestino nos EUA pela rota marítima das Bahamas. Entre novembro de 2016 (quando o grupo foi dado como desaparecido) e agosto de 2017, mais de 20 matérias foram publicadas na grande imprensa nacional, entre as quais se cita pequena amostragem: “Itamaraty busca grupo de brasileiros que tentava entrar de barco nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 26/12/2016); “Grupo de 19 brasileiros que tentava entrar ilegalmente nos EUA está desaparecido” (*O Estado de S. Paulo*, 26/12/2016); “Brasileiros podem estar incomunicáveis ou à deriva, dizem autoridades americanas” (*O Estado de S. Paulo*, 27/12/2016); “Desaparecido há quase 50 dias, mineiro queria vida melhor nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 27/12/2016); “Guarda Costeira dos EUA não busca mais por brasileiros desaparecidos” (*Folha de S. Paulo*, 08/01/2017); “Polícia Federal deflagra Operação Piratas do Caribe em três estados” (*Portal G1*, 13/01/2017); “Quatro meses depois, brasileiros continuam desaparecidos nas Bahamas” (*Agência Brasil*, 07/03/2017).

Casos individuais específicos também ocuparam grande espaço na mídia brasileira, como o do nunca desvendado desaparecimento do jovem Arthur Paschoali em 2012, nas cercanias de Machu Picchu; o caso ainda reverberava na imprensa brasileira três anos depois: “Polícia acha sangue em casa de chefe de estudante da UnB sumido no Peru” (*Portal G1*, 11/08/2015); “Polícia peruana coleta DNA de pai de jovem do DF desaparecido em viagem” (*Portal G1*, 18/08/2015); “Testemunha

3 “Com 40 mil crianças desaparecidas por ano, Brasil abandona ferramenta de localização” (*R7*, 25/05/2015).

de caso de brasileiro sumido no Peru é ameaçada de morte” (*Portal G1*, 16/12/2015).

É interessante observar aqui que as 34 matérias da amostragem estudada corresponderam a seis casos, revelando o grande interesse despertado junto à opinião pública por cada um dos episódios em aberto, bem como a capacidade mobilizadora de muitas redes de familiares e amigos.

D) QUESTÕES ENVOLVENDO MENORES (25 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A 10 CASOS INDIVIDUAIS)

Casos envolvendo menores de idade, mesmo adolescentes próximos a atingir a maioridade, costumam ter um apelo especial junto à opinião pública brasileira e, por conseguinte, junto à imprensa. Os aspectos tratados têm sido limitados, basicamente, aos dois relacionados a seguir.

D1) DISPUTA DE GUARDA E SUBTRAÇÃO PARENTAL (13 MATÉRIAS)

Das questões incluídas nesta amostragem, a mais comum é a disputa de guarda e subtração parental envolvendo genitores de nacionalidades diferentes, muitas vezes em meio a acusações (comprovadas ou não) de maus tratos e abusos. As manchetes a seguir ilustram o apelo humanitário do assunto: “Brasileira em Portugal perde guarda da filha a pai acusado de abuso” (*Portal G1*, 10/03/2016); “Brasileira luta nos EUA por guarda após pai fugir com filho pelo Paraguai” (*BBC Brasil*, 29/06/2016); “Americano tenta guarda de filho trazido ao Brasil” (*O Estado de S. Paulo*, 18/11/2015); “Caso Sean: avó que lutou pela guarda não vê menino há 8 anos” (*O Globo*, 27/05/2017); “Justiça decide se garoto sequestrado pelo pai nos EUA deve voltar ao Brasil” (*Portal G1*, 08/09/2016); “Briga de família motiva busca da Interpol” (*O Estado de S. Paulo*, 29/09/2016).

D2) INADMISSÕES (NOVE MATÉRIAS)

Também casos de inadmissão de menores por tentativa de ingresso irregular nos EUA é tema recorrente, mesmo quando dizem respeito aos (relativamente numerosos) adolescentes já próximos da maioridade. Breve relação de matérias publicadas ao longo de 2016 mostra o viés predominante: “Adolescente é barrada nos Estados Unidos e levada

a abrigo” (*O Estado de S. Paulo*, 27/04/2016); “Adolescente brasileira é mantida em abrigo para imigrantes ilegais nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 29/04/2016); “Adolescente brasileira está retida nos EUA” (*O Estado de São Paulo*, 28/08/2016); “Jovem barrada nos EUA voltará ao País após 3 semanas” (*O Estado de São Paulo*, 1º/09/2016); “Jovem brasileira relata os 15 dias que passou detida em abrigo nos EUA” (*Portal UOL*, 04/09/2016); “Modelo volta ao país” (*Correio Braziliense*, 11/09/2016); “País buscam apoio para filhos não serem barrados nos EUA” (*O Estado de S. Paulo*, 19/09/2016); “Adolescente que ficou detida nos EUA revela trauma: ‘Ainda tenho pesadelo’” (*Portal G1*, 16/10/2016).

D3) SAÚDE MENTAL – AUTISMO (TRÊS MATÉRIAS DE CARÁTER GERAL)

Por fim, visita presidencial ao Japão despertou a atenção da mídia brasileira para um problema de grande gravidade envolvendo os numerosos diagnósticos (muitos dos quais possivelmente prematuros ou mesmo equivocados) de autismo na comunidade infantil brasileira naquele país. Matérias veiculadas sobre o assunto dão um quadro bastante fiel da situação: “Crianças diagnosticadas como autistas no Japão preocupam brasileiros” (*Folha de S. Paulo*, 25/06/2017); “Pesquisa vai investigar alto índice de brasileiros autistas no Japão” (*Folha de S. Paulo*, 02/08/17).

E) ACIDENTES, CATÁSTROFES NATURAIS E CONTURBAÇÕES DA ORDEM PÚBLICA (21 MATÉRIAS, CORRESPONDENTES A 12 CASOS INDIVIDUAIS)

A cobertura jornalística no período analisado incluiu acidentes diversos com vítimas brasileiras, fatais ou não (de trem em New Jersey; rodoviário na Argentina; aéreo na Colômbia e naufrágios na Flórida e no Caribe), desastres naturais (Furacão Matthew nos EUA; nevascas no Chile e na Argentina; inundações na Argentina; deslizamentos no Chile e avalanche na Itália) e fechamento da fronteira entre a Venezuela e o Brasil em decorrência de conturbações da ordem pública.

A eventual presença de brasileiros em locais atingidos parece dar um interesse adicional ao tema para os leitores no país, motivo pelo qual se percebe a preocupação sistemática dos órgãos de imprensa em obter essa informação. Muitas vezes, o foco das matérias passa a ser a dificuldade enfrentada pelos nacionais: “Brasil pede apoio à Argentina para ajuda a brasileiros em Bariloche” – *Valor Econômico*, 19/07/2017; “Furacão

Matthew faz consulado nos EUA ter 1 mês de ligações em 1 dia” – *Portal G1*, 09/10/2016.

F) FALECIMENTO POR CAUSAS NATURAIS (20 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A 10 CASOS)

Com o natural envelhecimento da primeira geração de emigrantes brasileiros espalhados pelo mundo, o número de óbitos tenderá a crescer nos próximos anos, até atingir certa estabilidade. Levantamento feito pela rede consular brasileira indicou 1.442 óbitos em 2016, aí incluídos residentes, estudantes, turistas e outros viajantes. Desse universo (cerca de 3.000 de agosto de 2015 a agosto de 2017), chegaram às manchetes no Brasil casos correspondentes a 75 falecimentos, aí incluídos aqueles resultantes de causas naturais, acidentes, crimes e outros motivos, representando menos de 2,5% do número global.

F1) TURISTAS (OITO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS)

Das 20 matérias publicadas no conjunto analisado, oito dizem respeito a apenas dois casos envolvendo turistas: uma brasileira falecida em viagem a Machu Picchu (“Brasileira desmaia e morre durante visita a Machu Picchu” – *Portal Terra*, 14/10/2015) e outra durante voo a caminho da Tailândia (“Brasileira morre após passar mal em voo durante viagem para a Tailândia” – *Folha de S. Paulo*, 02/05/2017; “Brasileira morre ao passar mal em avião durante voo para Tailândia” – *O Estado de S. Paulo*, 02/05/2017; “Brasileira morre ao passar mal em avião durante voo para Tailândia” – *Correio Braziliense*, 02/05/2017; “Brasileira morre em voo para a Tailândia” – *Veja*, 02/05/2017; “Três médicos tentaram reanimar brasileira que passou mal em voo para a Tailândia, diz cunhada” – *Portal G1*, 02/05/2017; “Corpo da brasileira que morreu após passar mal em voo para Tailândia não tem data para chegar ao Brasil” – *Portal G1*, 03/05/2017; “Causa da morte de brasileira que passou mal em voo à Tailândia é insuficiência cardíaca, confirma família” – *Portal G1*, 05/05/2017).

A multiplicação de matérias singularizando o caso do falecimento durante o voo para Bangkok parece apontar para a perplexidade com a morte inesperada em meio a circunstâncias que, conforme o imaginário brasileiro, se supõem felizes. Não se anteveem, para viagens a passeio –

sobretudo para o exterior –, nem sequer privações corriqueiras, como cancelamento de voos, bloqueio de fronteiras e fechamento de bancos.

F2) ESTUDANTES (SETE MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A QUATRO CASOS)

Também o falecimento de estudantes brasileiros – em geral considerados privilegiados pela oportunidade de cursarem instituições de ensino estrangeiras e por já terem seus projetos de vida supostamente bem encaminhados – tem o potencial de gerar consternação junto à opinião pública. É interessante observar que estas vítimas são, em geral, classificadas como “estudantes” ou “universitárias” nas manchetes das matérias, refletindo a percepção diferenciada que seu falecimento parece gerar. Das 20 matérias sobre falecimentos ocorridos no exterior, sete tiveram como objeto a morte de quatro estudantes: “Brasileiro morre em universidade inglesa” (*O Globo*, 21/08/2015); “Universitária cearense é encontrada morta em Barcelona” (*Correio Braziliense*, 27/03/2016); “Brasileiro é encontrado morto em apartamento na Argentina” (*Portal G1*, 23/04/2016); Corpo de mineira que morreu na Argentina deve chegar a BH esta semana” (*O Tempo*, 14/12/2016).

F3) OUTROS CASOS DIFERENCIADOS (CINCO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A QUATRO CASOS)

Das cinco matérias restantes, duas tiveram por objeto o falecimento de militar brasileiro que estava servindo na missão de paz da ONU (“Choque elétrico teria matado militar brasileiro no Haiti” – *O Globo*, 21/10/2016), uma referiu-se a modelo vitimado por dengue hemorrágica (“Modelo brasileiro morre na Indonésia e família pede ajuda para trazer corpo” – *Portal G1*, 10/05/2016), outra relatou o falecimento de menor portador de doença rara (“Família do Amapá busca dinheiro para trazer corpo de criança morta na França” – *Portal G1*, 10/04/2017) e a última, viajante falecido ao desembarcar por causas não divulgadas (“Brasileiro morre ao desembarcar e ser detido na Irlanda” – *O Globo*, 16/11/2015).

G) TEMAS DIVERSOS (27 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A CINCO CASOS INDIVIDUAIS E UM TEMA DE CARÁTER GERAL)

As matérias remanescentes deste levantamento trataram de ampla gama de temas sobre aspectos diversos da realidade brasileira no exterior, cada qual gerando pequeno número de matérias esparsas.

G1) MORTE EM MEIO A AÇÃO POLICIAL – CASO JEAN CHARLES (QUATRO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A UM CASO)

Incluem-se aqui artigos sobre o recurso apresentado junto à União Europeia pela família do brasileiro Jean Charles de Menezes e a promoção dada a um dos policiais britânicos responsáveis por sua morte ocorrida em 2005 e que causou grande comoção no Brasil, vindo a ser até mesmo objeto de filme longa-metragem. A grande repercussão do caso no Brasil, à época, explica o interesse sobre desdobramentos jurídicos do caso doze anos mais tarde (“Tribunal europeu rejeita apelo de prima de Jean Charles contra polícia” – *Folha de S. Paulo*, 31/03/2016; “Família de Jean Charles reage com indignação à ascensão de policial” – *Folha de S. Paulo*, 23/02/2017).

G2) CRIANÇAS BRASILEIRAS NASCIDAS DE BARRIGA DE ALUGUEL NO EXTERIOR (UMA MATÉRIA)

Não obstante o reduzido número de casos verificados até o momento, o assunto possui vertente fortemente humanitária. Trata-se de problema ocorrido com a contratação, por nacionais brasileiros, de barriga de aluguel em países onde há restrições legais a tal prática (por exemplo, restrições a casais homoafetivos ou mesmo a casais heterossexuais que não sejam legalmente casados). Nessa situação, os cartórios estrangeiros locais não estão autorizados a emitir o registro de nascimento com o nome dos genitores que contrataram a gestação: “Pai não consegue registrar filho gerado após barriga de aluguel no exterior” (*Folha de S. Paulo*, 05/03/2017).

G3) INCIDENTES ENVOLVENDO JORNALISTAS (18 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS)

Pelo número excepcional de matérias publicadas, merece ser registrado o tratamento dado a determinados casos ocorridos com jornalistas brasileiros em viagem ao exterior. A seleção estudada revelou um caso

com esse perfil, coberto por nada menos do que 17 matérias, conforme breve amostragem a seguir: “Jornalista brasileira é detida em protestos no Equador e tem visto suspenso” (*O Estado de S. Paulo*, 15/08/2015); “Brasileira será expulsa do Equador” (*Correio Braziliense*, 15/08/2015); “‘Brasil não pode ficar passivo’, diz jornalista detida em Quito” (*O Globo*, 16/08/2015); “Justiça do Equador liberta brasileira detida em Quito” (*Folha de S. Paulo*, 18/08/2015).

G4) PROMOÇÃO DO AUTODESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – APOIO AO MICRO E PEQUENO EMPREENDEDORISMO (TRÊS MATÉRIAS)

Por fim, cabe mencionar a iniciativa do próprio Itamaraty para divulgar junto à mídia brasileira ações governamentais que vêm sendo empreendidas com vistas ao crescente empoderamento e boa inserção dos imigrantes brasileiros nos países de acolhimento. Uma dessas ações – o programa de apoio ao micro e pequeno empreendedorismo brasileiro no exterior – ganhou visibilidade recentemente, pela primeira vez, na mídia brasileira: “Mercado da saudade: brasileiros têm 20 mil pequenos empreendimentos no exterior” (*Agência Brasil*, 07/07/2017); “Brasileiros empreendem com produtos típicos nacionais e fazem sucesso no exterior” (*em.com.br*, 23/07/2017); “Brasileiro se integra aos EUA melhor que outros emigrantes, diz estudo” (*Folha de S. Paulo*, 07/07/2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da radiografia que se procurou fazer da amostragem de matérias publicadas na imprensa brasileira, retomam-se aqui as indagações iniciais deste trabalho, no intuito de buscar uma compreensão factual – e não apenas intuitiva – das linhas gerais seguidas na cobertura dos temas consulares e migratórios.

A primeira indagação refere-se à relação percentual entre o número de casos divulgados na mídia e o universo acompanhado pelos cerca de duzentos postos da rede consular brasileira no exterior.

No estudo feito, as 289 matérias publicadas na imprensa brasileira ao longo de 24 meses corresponderam a cerca de 90 casos específicos envolvendo um ou mais brasileiros (aqui excluídas as matérias de cunho geral):

TABELA 1: CASOS PUBLICADOS NA IMPRENSA (86)

Tipos de casos	Quantidade
Questões migratórias	2
Crimes envolvendo brasileiros	41
Desaparecimentos	6
Questões envolvendo menores	10
Acidentes, catástrofes naturais e conturbações da ordem pública	12
Falecimento	10
Temas diversos	5

Fonte: elaborado pela autora com base em sites e portais de notícias listados no anexo.

A compilação da rede de postos consulares brasileiros no exterior, por sua vez, registrou cerca de 17.500 casos apenas no ano de 2016, podendo-se estimar número superior a 30 mil no período estudado (24 meses). Dentro do universo de 30 mil casos nas categorias aqui analisadas (acidentes, crimes, desaparecimento, falecimento, questões envolvendo menores e outros), os 86 casos específicos que chegaram aos órgãos da imprensa brasileira analisados representaram algo em torno de 0,3%. Os dados abaixo discriminam o número de casos no período de janeiro a dezembro de 2016 e estimam, grosso modo, o total para o período de agosto de 2015 a agosto de 2017.

TABELA 2: CASOS DE ASSISTÊNCIA (ESTIMATIVA: 30 MIL)

Tipos de casos	2016	2015-2017 (estimativa)
Questões migratórias	8.859	17.718
Crimes envolvendo brasileiros	1.088	2.176
Desaparecimentos	8	16
Questões envolvendo menores	1.119	2.238
Acidentes, catástrofes naturais e conturbações da ordem pública	326	652
Falecimento	520	1.040
Temas diversos	5.944	11.888

Fonte: elaborado pela autora com base em dados da rede consular do Itamaraty.

A desproporção entre o total de casos ocorridos e o número daqueles que efetivamente chegaram às manchetes leva ao questionamento sobre a origem ou fonte das notícias. A experiência dos agentes consulares indica que isso ocorre de forma diversa dependendo do perfil do caso. Há episódios que caem rapidamente no domínio público, pela visibilidade gerada no local onde ocorrem. De modo geral, veem-se inteiramente abertos ao escrutínio da imprensa. Esse é o caso de falecimentos ocorridos em locais públicos, crimes, acidentes e catástrofes naturais:

- **crimes envolvendo brasileiros** – Por envolverem os órgãos policiais estrangeiros e gerarem visibilidade local, as notícias chegam rapidamente ao conhecimento da imprensa da cidade ou país onde ocorreram, das agências de notícias e, na sequência, dos órgãos midiáticos brasileiros e seus correspondentes no exterior;
- **acidentes, catástrofes naturais e conturbações da ordem pública** – pela grande repercussão que costumam causar localmente, soem chegar rapidamente à imprensa local, às agências de notícias e, na sequência, aos órgãos midiáticos brasileiros e seus correspondentes no exterior;
- **falecimento** – chegam ao conhecimento da imprensa, de modo geral, apenas os óbitos ocorridos em circunstâncias extraordinárias e que, por isso, acabam tendo grande repercussão – como o caso de falecimento em voo, que muitas vezes requer chamado aos médicos que estejam na aeronave, ou mesmo pouso de emergência.

Outros episódios podem manter-se na esfera privada se as famílias desejarem preservar-se, a exemplo de desaparecimento (no mais das vezes, consistindo na impossibilidade temporária de localização), disputas parentais envolvendo os filhos menores e falecimentos ocorridos em circunstâncias usuais:

- **desaparecimento** – a repercussão dos casos depende, em geral, da ação adotada pelas famílias. À medida que os dias passam, é comum que se encarreguem de dar ampla divulgação nas mídias sociais, interlocutores diversos e junto à própria imprensa;

- **questões envolvendo menores** – a repercussão dos casos depende, quase inteiramente, da ação adotada pelos genitores e demais familiares. A grande maioria opta pela discrição; a decisão de dar ampla divulgação – inclusive na imprensa – ao próprio caso costuma ocorrer por iniciativa de um dos genitores, quando deseja agilizar a atuação dos órgãos competentes em caso de subtração do filho menor, ou quando se julga injustiçado pela decisão judicial proferida sobre o assunto.

Parece evidente, nessas condições, que as principais fontes das informações sobre casos particulares sejam os próprios parentes dos brasileiros envolvidos. Não é incomum verem-se familiares recorrendo amplamente às redes sociais, a parlamentares e a atores diversos no Brasil, no intuito de compartilhar a angústia com a situação e tentar acelerar eventual resposta dos órgãos governamentais responsáveis. Muitas vezes, acreditam não estarem sendo envidados todos os esforços possíveis e procuram despertar a empatia da opinião pública em favor de seus pleitos. Alimentados pelos depoimentos constantes de familiares e amigos, esses episódios podem manter-se nas manchetes durante vários dias ou semanas. Essa situação é particularmente comum em casos de desaparecimento no exterior, acidentes e catástrofes, nos quais a atuação consular brasileira depende em grande medida do grau de empenho dos órgãos estrangeiros locais responsáveis. Esforços de buscas e investigações fora das fronteiras, por exemplo, requerem a cooperação engajada, muitas vezes demorada e custosa, por parte das autoridades estrangeiras responsáveis.

Verifica-se, portanto, que apenas casos de grande impacto chegam ao conhecimento público de forma automática. Nas demais situações, as vítimas e seus familiares têm, em geral, como controlar a divulgação da informação e fazem uso efetivo dessa prerrogativa quando desejam manter a discrição; a maior parte dos episódios cai nessa categoria. Os agentes consulares, por sua vez, são orientados a dar tratamento reservado a todos os casos que chegam a seu conhecimento, sob o amparo da Lei de Acesso à Informação (artigo 55 do decreto 7.724), não podendo, em qualquer hipótese, levar assuntos individuais ao conhecimento público.

Em qualquer das categorias, é certo que chega ao conhecimento da imprensa brasileira um número maior de casos do que aqueles que vêm a ser efetivamente publicados, sendo necessário proceder-se a uma seleção.

Na categoria de “falecimentos no exterior”, os 10 casos que chegaram à grande mídia brasileira (em um universo de cerca de três mil) parecem sugerir possíveis respostas. Ao todo, tiveram por objeto duas turistas (uma falecida em meio ao voo para a Tailândia e outra, durante visita a Machu Picchu); quatro estudantes, um modelo, um militar, uma criança com doença rara e um viajante falecido ao desembarcar. Todos esses casos parecem ter, em comum, elementos que os diferenciam, por exemplo, de casos de falecimentos de enfermos e idosos de causas naturais – que constituem a maioria absoluta nesta categoria, mas que não parecem ter potencial midiático especial junto ao público.

Mesmo o falecimento de estudantes, turistas, militares e menores com doenças raras, contudo, se ocorridos em território brasileiro, dificilmente gerariam uma densa cobertura midiática. Muitos poderiam ser considerados até mesmo corriqueiros, por serem relativamente numerosos. Coloca-se, aqui, uma das questões principais deste estudo – o motivo do tamanho interesse da opinião pública e, por conseguinte, da mídia, pelas experiências, especialmente as mais atribuladas, vividas pelos nossos compatriotas que se encontram longe de casa.

Pode estimar-se, de forma bastante conservadora, que pelo menos 20 milhões de brasileiros já estiveram fora do Brasil (quase 10% da população atual)⁴. Apenas em 2016, nove milhões realizaram viagem internacional a turismo, estudos, negócios e outros motivos, registrando-se, adicionalmente, cerca de três milhões de residentes no exterior⁵. Mesmo em face desses números, as viagens internacionais (aqui excluídos os deslocamentos nas fronteiras sul-americanas) permanecem fora do alcance da grande maioria da sociedade brasileira, em razão das características geográficas do país, do preço relativamente elevado das passagens, do rigor crescente das barreiras migratórias fora do subcontinente e do insuficiente domínio de outros idiomas, entre outros fatores. Pelos mesmos motivos acima, a realidade estrangeira ainda pode causar apreensão ou mesmo temor junto a parcela da população. Exercem atração e curiosidade, nessas

4 A média de expedição de passaportes no Brasil tem sido de cerca de 2 milhões anuais, com tendência crescente há vários anos (2.158.960 em 2016; 2.280.561 em 2015; 2.280.507 em 2014; 2.131.112 em 2013; 1.943.370 em 2012; 2.094.589 em 2011; 1.587.660 em 2010). Fonte: Sistema nacional de Passaportes do Departamento de Polícia Federal.

5 Dados aproximados de 2016, do Ministério do Turismo e do Ministério das Relações Exteriores, respectivamente.

condições, matérias jornalísticas que reforçam a ideia de que os brasileiros no exterior enfrentam perigos, possivelmente ainda mais graves – por serem desconhecidos – do que aqueles ocorridos em território nacional: nevascas, atentados terroristas, naufrágios, pena de morte e outros riscos estranhos à realidade brasileira.

É interessante, contudo, observar que matérias que apontam para os riscos do desconhecido convivem, lado a lado, com outras que reportam aumento nos fluxos emigratórios e podem, involuntariamente, até mesmo estimulá-los, ao veicularem informações úteis sobre requisitos para vistos temporários e permanentes (“Canais do YouTube reúnem dicas para brasileiros que querem mudar de país” – *Folha de S. Paulo*, 23/07/2017; “Para fugir da crise, brasileiros investem em visto de permanência nos EUA” – *Folha de S. Paulo*, 30/08/2015). O conjunto de matérias parece explorar a dicotomia existente no imaginário brasileiro sobre outros países: lugares onde se encontrarão melhores condições de vida, juntamente com riscos desconhecidos.

Por fim, parece interessante comentar aqui, sobre a imagem formada, junto à opinião pública, da realidade brasileira no exterior a partir do conjunto de informações recebidas da mídia nacional. Em primeiro lugar, trata-se de uma imagem pouco representativa em termos estatísticos (apenas 0,3% do universo de 30 mil casos registrados pela rede consular no período estudado). Em termos amostrais, a seleção normalmente publicada não revela todo o espectro dos episódios, mas, sobretudo, aqueles que apresentam algum diferencial, especialmente os mais exóticos. São descartados os casos – justamente os majoritários – de contornos mais comuns ou corriqueiros. Pareceria difícil, nessas condições, visualizar-se o universo real de casos consulares a partir tão somente do conjunto de episódios publicado.

Cabe mencionar, ainda, que grande parte das matérias versa sobre viajantes brasileiros – e não sobre aqueles que já residem no exterior. Esse fator é facilmente compreensível: os viajantes carecem, normalmente, de redes locais de apoio no exterior e tendem a recorrer à família no Brasil em caso de dificuldades; angustiados e sem saberem exatamente como buscar assistência no exterior, muitas vezes eles e suas famílias recorrem às redes sociais e a interlocutores diversos no Brasil, fazendo, voluntariamente ou não, com que o assunto chegue rapidamente ao conhecimento da

imprensa. Residentes no exterior, por sua vez, terão menos interesse direto em compartilhar suas informações pessoais com a imprensa brasileira, não tendo intenção de serem repatriados para o Brasil e, muitas vezes, já não contando com o acompanhamento constante e ativo de suas vidas por parte de familiares e amigos – atores que se encarregariam de campanhas de mobilização no país em caso de necessidade.

De outra parte, cumpre reconhecer que a cobertura jornalística presta, em grande parte das vezes, importante serviço de utilidade pública, ao alertar para as consequências de riscos os mais diversos – tráfico internacional de drogas, relacionamentos com estrangeiros conhecidos pela internet, dispositivos legais em outros países que diferem do ordenamento brasileiro, convites de má-fé para empregos no exterior, riscos reais de criminalidade urbana mundo afora e tantos outros.

Restam inúmeros aspectos da realidade brasileira no exterior a serem explorados, muitos deles em caráter inédito, pela mídia nacional. Temas como educação, trabalho e emprego, saúde, violência de gênero, associativismo, acultramento – cada um deles oferece grande número de possibilidades. Há histórias extremamente interessantes sobre desafios enfrentados e êxitos alcançados, passo a passo, pelos brasileiros emigrados; sobre a fusão de culturas; os casamentos mistos; o perfil das novas gerações. O interesse da mídia nas dificuldades e riscos enfrentados é, certamente, uma demonstração do interesse que o tema da realidade brasileira no exterior desperta, havendo, aqui, espaço para sensível expansão dessa cobertura.

**ANEXO – LISTAGEM DAS MATÉRIAS PUBLICADAS NA GRANDE
IMPrensa BRASILEIRA ENTRE AGOSTO DE 2015 E AGOSTO DE 2017
(289 MATÉRIAS / CERCA DE 120 CASOS OU ASSUNTOS)**

A) QUESTÕES MIGRATÓRIAS (86 MATÉRIAS)

A1) EMIGRAÇÃO BRASILEIRA PARA OS EUA E POLÍTICA MIGRATÓRIA NORTE-AMERICANA (54 MATÉRIAS)

“Imigrantes tornam Orlando novo polo brasileiro nos EUA” (*BBC Brasil*, 28/08/2015)

“Para fugir da crise, brasileiros investem em visto de permanência nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 30/08/2015)

“Brasileiros ganham cidadania americana em cerimônia com Obama” (*O Globo*, 16/12/2015)

“Bye bye, Brasil: cresce aposta em ‘cidadania estrangeira’” (*O Globo*, 17/07/2016)

“Mineiro morre ao tentar passar pela fronteira entre México e EUA” (*Portal G1*, 18/11/2016)

“Jovem mineiro morre no México em travessia para os Estados Unidos” (*Estado de Minas*, 19/11/2016)

“Coioote brasileiro cobra US\$ 12 mil para levar imigrantes das Bahamas aos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 08/01/2017)

“Com visto vencido, brasileiros esperam em apartamento para viajar aos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 08/01/2017)

“Busca de brasileiros por imigração aos EUA cresce às vésperas de Trump” (*Folha de S. Paulo*, 10/01/2017)

“Brasileiros que chegam aos EUA relatam até táticas para despistar guardas” (*Folha de S. Paulo*, 10/01/2017)

“Coioote flagrado pela Folha se passou por PF e teve caso analisado por Moro” (*Folha de S. Paulo*, 15/01/2017)

“Fim da política ‘pegar e soltar’ assusta brasileiros que migram aos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 26/01/2017)

“Brasileiros nos EUA temem aumentos nas restrições a imigrantes” (*O Globo*, 27/01/2017)

“Decreto de Trump aumenta exigência para obtenção de visto para os EUA” (*Folha de S. Paulo*, 31/01/2017)

“Mais brasileiros farão entrevistas por visto” (*O Estado de S. Paulo*, 1º/02/2017)

“Imigrantes adultos ficam até anos à espera de julgamento de imigração”
(*Folha de S. Paulo*, 05/02/2017)

“Cresce número de brasileiros pegos tentando entrar ilegalmente nos EUA”
(*Folha de S. Paulo*, 05/02/2017)

“Caçada aos clandestinos” (*O Globo*, 05/02/2017)

“Trump revoga diretrizes de Obama e amplia número de imigrantes ilegais que podem ser deportados”
(*O Estado de S. Paulo*, 21/02/2017)

“Governo Trump amplia lista de imigrantes deportáveis e endurece regras do setor”
(*Agência Brasil*, 21/02/2017)

“Padre faz alerta para imigrantes brasileiros” (*O Estado de S. Paulo*, 22/02/2017)

“5 questões para entender como é o processo de deportação de imigrantes ilegais nos EUA”
(*BBC Brasil*, 22/02/2017)

“Brasileiros temem ser deportados dos EUA com política rígida de Trump”
(*Folha de S. Paulo*, 23/02/2017)

“Novas regras para deportação geram apreensão entre imigrantes nos Estados Unidos”
(*Agência Brasil*, 23/02/2017)

“Trump, crescimento e deportações” (*O Estado de S. Paulo*, 23/02/2017)

“Sonho ameaçado” (*Correio Braziliense*, 24/02/2017)

“Trump volta à carga” (*Folha de S. Paulo*, 24/02/2017)

“Pais temem adoção de seus filhos nos EUA” (*O Globo*, 24/02/2017)

“Brasileiros ameaçados de deportação nos EUA buscam tutores para filhos”
(*O Estado de S. Paulo*, 26/02/2017)

“5 milhões correm risco de ter um dos pais deportado” (*O Estado de S. Paulo*, 26/02/2017)

“Governo Trump cogita separar crianças de mães imigrantes ilegais”
(*Reuters/Folha de S. Paulo*, 03/03/2017)

“Plano dos EUA separa pais e filhos pegos na fronteira” (*O Estado de S. Paulo*, 04/03/2017)

“Sistema de imigração por mérito de Trump esbarra em perfil migratório”
(*Folha de S. Paulo*, 05/03/2017)

“Brasileiro morre ao tentar entrar nos EUA” (*O Estado de S. Paulo*, 17/03/2017)

“Ilegal há 16 anos, brasileira casada com americano é presa em entrevista para ‘green card’” (*BBC Brasil*, 06/04/2017)

“Sonho americano faz migrantes arriscarem a vida em travessia ilegal”
(*Portal G1*, 19/04/2017)

“‘Cônsul’ ajuda brasileiros em apuros” (*Estado de S. Paulo*, 28/04/2017)

“Política migratória eleva tensão entre brasileiros” (*O Globo*, 28/04/2017)

“‘Cônsul’ ajuda brasileiros em apuros em Houston” (*O Estado de S. Paulo*, 29/04/2017)

“Mineiro de Guanhães é encontrado morto na fronteira entre México e Estados Unidos” (*Hoje em Dia*, 06/05/2017)

“Corpo de imigrante deve ser repatriado” (*O Globo*, 09/05/2017)

“Não é culpa do Trump” (*Folha de S. Paulo/Piauí*, 17/05/2017)

“Violência no Brasil embasa pedidos de asilo aos EUA” (*O Estado de S. Paulo*, 28/05/2017)

“Casos legítimos são prejudicados por ações oportunistas” (*O Estado de S. Paulo*, 28/05/2017)

“Após canadenses e mexicanos, brasileiros são os que mais descumprem data limite de visto nos EUA” (*BBC Brasil*, 29/05/2017)

“Alvos duplos da dura retórica de Trump” (*O Globo*, 23/07/2017)

“EUA apertam regra para renovação de visto” (*O Globo*, 31/07/2017)

“Sem fé em seu país, brasileiros agora vão a Miami para ‘construir nova vida’” (*Folha de S. Paulo*, 02/08/2017)

“Remessa de brasileiros para os EUA mais que triplica no semestre” (*Folha de S. Paulo*, 03/08/2017)

“Trump anuncia projeto para restringir ‘green card’ a imigrantes qualificados” (*Folha de S. Paulo*, 02/08/2017)

“Meia trava na imigração” (*Correio Braziliense*, 03/08/2017)

A2) EMIGRAÇÃO BRASILEIRA PARA PORTUGAL E OUTROS PAÍSES E POLÍTICA MIGRATÓRIA PORTUGUESA (OITO MATÉRIAS)

“Quase 100 mil brasileiros conseguiram cidadania portuguesa desde 2010; saiba como” (*BBC Brasil*, 17/03/2017)

“Descobrimento às avessas. Cada vez mais brasileiros de classe média e alta se mudam para Portugal, atraídos pelas facilidades do país europeu” (*Isto É*, 20/04/2017)

“Portugal aprova cidadania para netos de portugueses” (*Folha de S. Paulo*, 21/04/2017)

“Desencanto e crise impulsionam êxodo de brasileiros abastados para Lisboa” (*Folha de S. Paulo*, 23/04/2017)

“Pedidos de visto de brasileiros para estudar em Portugal aumentam 148%” (*O Globo*, 03/07/2017)

“Comunidade brasileira em Portugal encolhe” (*Folha de S. Paulo*, 30/07/2017)

“Acordo extingue processo burocrático para reconhecimento de cidadania italiana” (*Blastingnews.com*, 08/11/2015)

“Guiana Francesa cobra até R\$ 1.500 para brasileiro usar ponte na fronteira” (*Folha de S. Paulo*, 11/05/2017)

A3) RETOMADA DOS FLUXOS E EMIGRAÇÃO DA CLASSE MÉDIA BRASILEIRA E DE PROFISSIONAIS QUALIFICADOS (SEIS MATÉRIAS)

“Frustrados, brasileiros voltam a deixar o país” (*Correio Braziliense*, 23/08/2015)

“Canais do YouTube reúnem dicas para brasileiros que querem mudar de país” (*Folha de S. Paulo*, 23/07/2017)

“Sobe tarifa para emissão de passaporte fora do país” (*Zero Hora*, 11/11/2017)

“Custo PF” (*Folha de S. Paulo*, 02/07/2016)

“Brasil perde talentos para outros países” (*Folha de S. Paulo*, 17/07/2016)

“O impacto da migração de talentos” (*Valor Econômico*, 29/03/2017)

A4) INADMISSÕES E DEPORTAÇÕES DE BRASILEIROS EM DIVERSOS PAÍSES (11 MATÉRIAS)

“Hora de descer do pódio” (*Correio Braziliense*, 27/08/2016)

“Sem dó nem piedade” (*O Estado de S. Paulo*, 03/11/2016)

“Dez brasileiros são barrados na Europa por dia, alta de 60%” (*O Estado de S. Paulo*, 21/11/2016)

“Europa emitiu 5 mil ordens de expulsão a brasileiros em 2016” (*O Estado de S. Paulo*, 11/04/2017)

“Brasileira tenta visitar amigos na Irlanda e é mandada para a prisão” (*Folha de S. Paulo*, 22/07/2017)

“Família de detida na Irlanda pode ir à Justiça” (*O Globo*, 23/07/2017)

“‘Estou melhorando dia após dia’, diz brasileira presa na Irlanda”
(*O Globo*, 23/07/2017)

“Após confusão sobre visto, brasileira é barrada na Indonésia” (*O Globo*,
23/07/2017)

“Número de brasileiros barrados em Portugal dobra com crise econômica”
(*Folha de S. Paulo*, 28/07/2017)

“Brasileiros deportados passam fim de ano na cadeia e relatam más
condições” (*Folha de S. Paulo*, 07/01/2017)

“Brasileira grávida que pediu ‘asilo’ na Grã-Bretanha por medo da zika
tem pedido negado e pode ser deportada” (*BBC Online*, 16/06/2016)

A5) IMIGRAÇÃO E REFÚGIO NO BRASIL (QUATRO MATÉRIAS)

“Brasil dá visto permanente a 44 mil haitianos” (*O Globo*, 12/11/2015)

“Brasil dá permanência a 44 mil haitianos” (*Folha de S. Paulo*, 12/11/2015)

“A fronteira da miséria” (*Valor Econômico*, 04/08/2017)

“O garimpo ilegal é um dos maiores problemas da região” (*Valor Econômico*,
04/08/2017)

A6) A ATUAÇÃO CONSULAR BRASILEIRA NO CONTEXTO DOS MOVIMENTOS EMIGRATÓRIOS (TRÊS MATÉRIAS)

“Itamaraty recomenda que brasileiros não viajem a 11 países” (*O Globo
online*, 21/08/2016)

“Itamaraty recomenda” (*O Globo*, 22/08/2016)

“Governo vai reforçar assistência jurídica a imigrantes brasileiros nos
EUA” (*Folha de S. Paulo*, 03/02/2017)

**B) CRIMES PRATICADOS POR BRASILEIROS OU CONTRA BRASILEIROS
(76 MATÉRIAS)**

B1) HOMICÍDIOS (22 MATÉRIAS)

“Brasileira que transportava drogas é encontrada morta em rua de Buenos Aires” (*Portal G1*, 04/07/2017)

“Corpo de brasileira assassinada será cremado na Bolívia” (*Estadão.com*, 21/01/2016)

“Brasileiro é sequestrado e morto a tiros em terreno baldio no Equador” (*Correio da Bahia*, 21/02/2016)

“Filha de brasileira morre após ser jogada pela janela” (*O Globo*, 28/01/2016)

“Brasileiro é encontrado degolado em apartamento em Madri” (*O Estado de S. Paulo*, 12/05/2016)

“Família brasileira é encontrada esquartejada na Espanha” (*Folha de S. Paulo*, 19/09/2016)

“Família de brasileiros é esquartejada na Espanha” (*O Globo*, 20/09/2016)

“Irmão de brasileiro morto na Espanha reclama falta de apoio do Itamaraty” (*Portal G1*, 23/09/2016)

“Espanha emite ordem de prisão para suspeito de matar família brasileira” (*Portal G1*, 05/10/2016)

“Brasileiro suspeito de esquartejar família se entrega na Espanha” (*BBC Brasil*, 20/10/2016)

“Cidadão brasileiro é acusado de matar a própria filha nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 09/08/2016)

“Americano mata seus 3 filhos brasileiros e depois se suicida em Porto Rico” (*Portal UOL*, 03/11/2016)

“Americano mata os três filhos brasileiros em Porto Rico, diz polícia”
(*Folha de S. Paulo*, 04/11/2016)

“Itamaraty diz que dará assistência à brasileira que teve os filhos mortos em Porto Rico” (*Diário Catarinense*, 04/11/2016)

“Brasileiro é condenado por latrocínio cometido no Japão há mais de 10 anos” (*Folha de S. Paulo*, 04/10/2015)

“Irmãs brasileiras são assassinadas e têm casa incendiada no Japão”
(*O Estado de S. Paulo*, 05/01/2016)

“Itamaraty acompanha e presta apoio a família de jovens mortas no Japão”
(*Correio do Estado*, 05/01/2016)

“Brasileiro é suspeito de matar enteado em Portugal” (*Folha de S. Paulo*, 04/03/2016)

“Em Portugal, brasileiras são encontradas mortas” (*O Globo*, 27/08/2016)

“Brasileiro é denunciado por morte de 3 mulheres em Portugal” (*Portal Terra*, 09/02/2017)

“Brasileiro suspeito de matar três mulheres em Portugal é denunciado pelo MPF” (*Agência Brasil*, 08/02/2017)

“Mãe e padrasto de menino encontrado em freezer são extraditados para o Brasil” (*Folha de S. Paulo*, 27/02/2016)

B2) NARCOTRÁFICO (20 MATÉRIAS)

“Brasileiros são detidos com 5 quilos de cocaína em aeroporto da Geórgia”
(*Portal UOL*, 19/08/2015)

“Brasileiro morre e paraguaio é detido após tiroteio com a polícia boliviana”
(*Portal G1*, 04/09/2015)

“Brasileira é presa ao entrar com cocaína na Índia, diz imprensa” (*Portal G1*, 04/09/2015)

“Pobres e ‘mulas’: os três jovens de Foz do Iguaçu presos com cocaína no Egito” (*BBC Brasil*, 23/09/2015)

“Brasileiros presos no Egito por tráfico de drogas têm primeira audiência” (*Portal G1*, 08/03/2016)

“No corredor da morte” (*O Globo*, 05/10/2016)

“Família de brasileiro morto em voo na Europa é localizada pelo Itamaraty” (*Portal G1*, 20/10/2015)

“Jovem que morreu no voo Lisboa-Dublin levava droga no estômago” (*Portal UOL*, 20/10/2015)

“Paranaense é preso no Paraguai com mais de 400 quilos de cocaína” (*Portal G1*, 18/11/2015)

“Brasileiro está preso na Rússia há um mês por portar chá de ayahuasca” (*Folha de S. Paulo*, 10/10/2016)

“Temer pede a Putin que Rússia reveja situação de brasileiro preso por tráfico” (*Folha de S. Paulo*, 17/10/2016)

“Família sofre com falta de informações sobre brasileiro preso na Rússia” (*O Estado de S. Paulo online*, 20/10/2016)

“Documentário conta história de brasileiro executado na Indonésia” (*Folha de S. Paulo*, 24/10/2016)

“Brasileira está presa nas Filipinas há 3 meses por tráfico” (*Portal G1*, 14/01/2017)

“Itamaraty acompanha brasileira presa nas Filipinas por tráfico de drogas” (*Agência Brasil*, 14/01/2017)

“Brasileira presa nas Filipinas por tráfico diz: ‘Não vou ficar aqui 40 anos’” (*TV Globo/Fantástico*, 06/03/2017)

“Brasileira está presa por tráfico nas Filipinas, que discutem volta da pena de morte” (*O Estado de S. Paulo*, 15/01/2017)

“Brasileiro é preso no Japão por se envolver com tráfico de cocaína”
(*Portal G1*, 08/02/2017)

“Como uma tatuagem ajudou polícia argentina a identificar rede de tráfico envolvendo brasileiras” (*BBC Brasil*, 15/07/2017)

“Nova rota do tráfico eleva em 45% as prisões de brasileiros na África – Maioria é usada como ‘mula’ nas novas rotas do tráfico de drogas”
(*O Globo*, 06/08/2017)

B3) OUTROS (32 MATÉRIAS)

- AGRESSÕES E OFENSAS (UMA MATÉRIA)

“Brasileiros relatam casos de agressões e ofensas na Irlanda” (*Portal UOL*, 03/09/2015)

- ASSALTOS E FURTOS (DUAS MATÉRIAS)

“Paratleta de Taubaté é furtado no exterior e não consegue voltar ao Brasil” (*Portal G1*, 20/04/2017)

“Advogada é presa por suspeita em mega-assalto no Paraguai” (*Folha de S. Paulo*, 03/05/2017)

- CÁRCERE/EXPLORAÇÃO LABORAL EM IGREJA (QUATRO MATÉRIAS)

“Igreja é acusada de explorar fiéis nos EUA” (*O Globo*, 24/07/2017)

“Igreja é acusada de escravizar fiéis brasileiros” (*O Estado de S. Paulo*, 25/07/2017)

“MP investiga maus tratos a crianças e considera Verbo Vivo uma ‘seita’”
(*O Estado de S. Paulo*, 26/07/2017)

“Mistério cerca filial brasileira de igreja evangélica investigada nos EUA”
(*Folha de S. Paulo*, 25/07/2017)

- CASAMENTO FRAUDULENTO (DUAS MATÉRIAS)

“ONU alerta brasileiras para ‘golpe do noivo’ na web” (*O Estado de S. Paulo*, 06/10/2016)

“Mensagem de Embaixada do Brasil no Paquistão alerta contra conversão de brasileiras ao islamismo? Não é verdade!” (*Portal G1*, 04/05/2017)

- CRIMES FINANCEIROS (QUATRO MATÉRIAS)

“EUA: brasileiro é flagrado com US\$ 20 milhões em colchão” (*O Globo*, 07/01/2017)

“Brasileiro envolvido no esquema da Telexfree é preso nos EUA com US\$ 20 milhões sob colchão” (*Reuters*, 07/01/2017)

“Preso com 20 milhões de dólares no colchão” (*Correio Braziliense*, 07/01/2017)

“EUA negam liberdade sob fiança a brasileiro pego com US\$ 20 mi no colchão” (*FP/Portal G1*, 25/01/2017)

- ESPANCAMENTO (UMA MATÉRIA)

“Adolescente brasileiro morre após ser espancado por jovens nos EUA” (*O Estado de S. Paulo*, 20/10/2016)

- ESTUPRO DE PESSOA ALCOOLIZADA, COM TIPIFICAÇÃO INEXISTENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO (QUATRO MATÉRIAS)

“Defensor de Direitos Humanos é acusado de estupro nos EUA – Brasileiro teria abusado de estudante bêbada depois de palestra em universidade; defesa diz que vai provar inocência” (*O Estado de S. Paulo*, 06/04/2017)

“Brasileiro é suspeito de estupro de estudante em Nova Orleans. Caso ocorreu após palestra proferida pelo suspeito na Universidade Tulane” (*Portal G1*, 05/04/2017)

“Brasileiro é suspeito de estupro nos Estados Unidos” (*O Estado de S. Paulo*, 05/04/2017)

“Brasileiro ligado à OEA é preso nos EUA por estupro; ele nega”
(*O Globo*, 05/04/2017)

- ESTUPRO – OUTRAS CIRCUNSTÂNCIAS (TRÊS MATÉRIAS)

“Brasileiro é condenado a 13 anos de prisão por estupro na Irlanda, diz jornal. Mulher foi encontrada em chão de ruela; caso ocorreu em janeiro.”
(*Portal G1*, 03/11/2016)

“Brasileira de 48 anos é sequestrada, espancada e estuprada em Roma”
(*Portal G1*, 04/10/2016)

“Vítima está na Tailândia” (*Correio Braziliense*, 27/04/2017)

- FRAUDES MIGRATÓRIAS/FUTEBOL (UMA MATÉRIA)

“Nove brasileiros usaram passaporte falso para defender seleção do Timor Leste” (*O Globo*, 22/03/2017)

- TERRORISMO (TRÊS MATÉRIAS)

“Itamaraty diz querer visitar brasileiro preso na Ucrânia por terrorismo”
(*Portal G1*, 08/10/2016)

“Brasileiro é detido sob acusação de terrorismo em aeroporto na Ucrânia”
(*Folha de S. Paulo*, 08/10/2016)

“Brasileiro preso na Ucrânia por terrorismo está ‘bem’, diz Itamaraty”
(*Portal G1*, 15/10/2016)

- TRÁFICO DE ÓRGÃOS (UMA MATÉRIA)

“Itamaraty avalia denúncia sobre brasileiras alvos de tráfico de órgãos na Venezuela” (*O Globo*, 06/10/2016)

- TRÁFICO DE PESSOAS E EXPLORAÇÃO LABORAL (QUATRO MATÉRIAS)

“Itália prende brasileiras por tráfico humano e prostituição” (*Agência Brasil/Agência Ansa*, 20/02/2017)

“Sonho de jogar na China fracassa e jovens carentes recorrem à Justiça” (*Folha de S. Paulo*, 07/05/2017)

“Golpe oferece vagas inexistentes em clubes do Brasil e do exterior” (*Folha de S. Paulo*, 02/04/2017)

“Número de vítimas de tráfico humano sobe 8% em um ano – Entidades protestam contra falta de políticas de combate aos crimes” (*O Globo*, 16/04/2017)

- OUTROS (DUAS MATÉRIAS)

“Exército de Israel volta a prender brasileiro-palestino” (*Agência Brasil*, 24/10/2015)

“Brasileiro é detido novamente por Israel” (*Folha de S. Paulo*, 02/11/2015)

C) DESAPARECIMENTO (34 MATÉRIAS)

- ARGENTINA (QUATRO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A UM CASO)

“Pais devem ir à Argentina para ajudar nas buscas” (*Correio Braziliense*, 22/02/2017)

“Avó de jovem sumido na Argentina vai procurar a PF para acionar Interpol” (*O Globo Online*, 22/02/2017)

“Pai de jovem desaparecido na Argentina faz apelo em rede social” (*O Globo*, 21/02/2017)

“Que Matheus esteja bem” (*Correio Braziliense*, 23/02/2017)

- BAHAMAS (23 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A UM CASO)

“Familiars pediram ajuda ao Itamaraty há 40 dias; grupo estaria nas Bahamas” (*O Globo*, 26/12/2016)

“Itamaraty busca informações sobre brasileiros desaparecidos nas Bahamas” (*Agência Brasil*, 26/12/2016)

“Itamaraty busca grupo de brasileiros que tentava entrar de barco nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 26/12/2016)

“Grupo de 19 brasileiros que tentava entrar ilegalmente nos EUA está desaparecido” (*O Estado de S. Paulo*, 26/12/2016)

“Grupo de 19 brasileiros desaparece ao deixar as Bahamas rumo aos EUA” (*Portal UOL*, 26/12/2016)

“Brasileiros somem a caminho dos EUA” (*Correio Braziliense*, 26/12/2016)

“Brasileiros podem estar incomunicáveis ou à deriva, dizem autoridades americanas” (*O Estado de S. Paulo*, 27/12/2016)

“Itamaraty diz que informou EUA ‘imediatamente’ sobre desaparecidos” (*Portal G1*, 27/12/2016)

“Itamaraty não sabe ainda paradeiro de brasileiros desaparecidos nas Bahamas” (*O Globo online*, 27/12/2016)

“Catorze brasileiros estão presos nos EUA por travessia ilegal via Bahamas” (*Folha de S. Paulo*, 27/12/2016)

“Desaparecido há quase 50 dias, mineiro queria vida melhor nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 27/12/2016)

“Sumiço nas Bahamas expõe novas rotas da migração brasileira aos EUA” (*BBC Brasil*, 27/12/2016)

“EUA mantêm presos 14 brasileiros que fizeram mesma rota de desaparecidos” (*Portal G1*, 28/12/2016)

“Brasil vai reiterar às Bahamas pedido de apoio na busca por desaparecidos” (*Agência Brasil*, 28/12/2016)

“Itamaraty não sabe ainda paradeiro de brasileiros desaparecidos nas Bahamas” (*Blog Lauro Jardim*, 28/12/2016)

“Itamaraty informa que há 26 brasileiros detidos nos EUA e nas Bahamas” (*O Globo*, 29/12/2016)

“Guarda Costeira dos EUA não busca mais por brasileiros desaparecidos”
(*Folha de S. Paulo*, 08/01/2017)

“Polícia Federal deflagra Operação Piratas do Caribe em três estados”
(*Portal G1*, 13/01/2017)

“PF faz ação contra ramificação brasileira de quadrilha de coiotes” (*Portal UOL e O Estado de S. Paulo*, 13/01/2017)

“PF prende coiotes que levaram brasileiros sumidos nas Bahamas” (*Folha de S. Paulo*, 14/01/2017)

“Famílias de brasileiros desaparecidos nas Bahamas vivem drama; Lucirlei Cárta e Regiane Viana, de Canaã dos Carajás (PA), estão no grupo de desaparecidos” (*Portal Gazeta/Brazilian News*, 20/01/2017)

“Quatro meses depois, brasileiros continuam desaparecidos nas Bahamas”
(*Agência Brasil*, 07/03/2017)

“PF afirma que brasileiros desaparecidos nas Bahamas embarcaram para a travessia” (*Agência Brasil*, 16/03/2017)

- CARIBE – CRUZEIRO (DUAS MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A UM CASO)

“Casa bagunçada - EUA suspendem busca por brasileiro que caiu de cruzeiro no Caribe” (*Portal G1*, 08/11/2015)

“Brasileiro cai de navio após brigar com companheiro - Segundo polícia dos EUA, passageiro avisou que ia saltar; ele teria sido alvo de homofobia”
(*O Globo*, 10/11/2015)

- MALÁSIA (UMA MATÉRIA, CORRESPONDENDO A UM CASO)

“Família de jovem de MS desaparecido na Malásia há 10 dias busca notícias” (*Portal G1*, 28/09/2016)

- ITÁLIA (UMA MATÉRIA)

“Brasileira que trabalhava em cruzeiro desaparece de navio na costa da Itália” (*Folha de S. Paulo*, 21/06/2017)

- PERU (TRÊS MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A UM CASO)

“Polícia acha sangue em casa de chefe de estudante da UnB (Arthur Paschoali) sumido no Peru” (*Portal G1*, 11/08/2015)

“Polícia peruana coleta DNA de pai de jovem do DF desaparecido em viagem” (*Portal G1*, 18/08/2015)

“Testemunha de caso de brasileiro sumido no Peru é ameaçada de morte” (*Portal G1*, 16/12/2015)

D) QUESTÕES ENVOLVENDO MENORES (25 MATÉRIAS)

D1) REPATRIAÇÃO (UMA MATÉRIA)

“Juiz determina que criança brasileira na Síria seja repatriada com os pais” (*Portal G1*, 19/09/2015)

D2) DISPUTA DE GUARDA E SUBTRAÇÃO INTERNACIONAL DE MENORES / ABUSO (13 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A 11 CASOS)

“Americano tenta guarda de filho trazido ao Brasil” (*O Estado de S. Paulo*, 18/11/2015)

“Sean Goldman virou nome de lei e inspirou criação de fundação” (*O Estado de S. Paulo*, 18/11/2015)

“Brasileira em Portugal perde guarda da filha a pai acusado de abuso” (*Portal G1*, 10/03/2016)

“Brasileira luta na Justiça portuguesa para tirar filha de pai suspeito de abuso” (*BBC Brasil*, 27/04/2016)

“Brasileira luta nos EUA por guarda após pai fugir com filho pelo Paraguai” (*BBC Brasil*, 29/06/2016)

“Justiça decide se garoto sequestrado pelo pai nos EUA deve voltar ao Brasil” (*Portal G1*, 08/09/2016)

“Brasil e EUA têm pendentes 41 casos de sequestro internacional de crianças” (*O Estado de S. Paulo*, 29/09/2016)

“Para EUA, lentidão da Justiça coloca Brasil em má posição sobre sequestro de crianças” (*O Estado de S. Paulo*, 29/09/2016)

“Briga de família motiva busca da Interpol” (*O Estado de S. Paulo*, 29/09/2016)

“Processos se arrastam por anos e afetam a definição da guarda” (*O Estado de S. Paulo*, 29/09/2016)

“Brasil registra um caso de sequestro internacional de crianças a cada 3 dias” (*O Estado de São Paulo*, 29/09/2016)

“Final feliz” (*O Estado de S. Paulo*, 30/06/2016)

“Caso Sean: avó que lutou pela guarda não vê menino há 8 anos” (*O Globo*, 27/05/2017)

D3) INADMISSÕES (NOVE MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A CINCO CASOS)

“Adolescente é barrada nos Estados Unidos e levada a abrigo” (*O Estado de S. Paulo*, 27/04/2016)

“Adolescente brasileira é mantida em abrigo para imigrantes ilegais nos EUA” (*Folha de S. Paulo*, 29/04/2016)

“Adolescente brasileira está retida nos EUA” (*O Estado de S. Paulo*, 28/08/2016)

“Jovem barrada nos EUA voltará ao País após 3 semanas” (*O Estado de S. Paulo*, 1º/09/2016)

“Jovem brasileira relata os 15 dias que passou detida em abrigo nos EUA” (*Portal UOL*, 04/09/2016)

“Modelo volta ao país” (*Correio Braziliense*, 11/09/2016)

“País buscam apoio para filhos não serem barrados nos EUA” (*O Estado de S. Paulo*, 19/09/2016)

“Detenção de adolescentes brasileiras nos EUA gera debate; veja como evitar” (*Folha de S. Paulo*, 02/10/2016)

“Adolescente que ficou detida nos EUA revela trauma: ‘Ainda tenho pesadelo’” (*Portal G1*, 16/10/2016)

D4) SAÚDE — AUTISMO INFANTIL (TRÊS MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A UM ASSUNTO GERAL)

“Crianças diagnosticadas como autistas no Japão preocupam brasileiros” (*Folha de S. Paulo*, 25/06/2017)

“Marcela Temer visitou escola no Japão, mas problemas persistem” (*Folha de S. Paulo*, 25/06/2017)

“Pesquisa vai investigar alto índice de brasileiros autistas no Japão” (*Folha de S. Paulo*, 02/08/17)

E) ACIDENTES, CATÁSTROFES NATURAIS E CONTURBAÇÕES DA ORDEM PÚBLICA (21 MATÉRIAS)

- ACIDENTE DE TREM (CINCO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A UM CASO)

“Brasileira morre em acidente de trem em New Jersey” (*O Estado de S. Paulo*, 30/09/2016)

“Família viaja para os EUA para buscar corpo de brasileira: ‘Estado de choque’” (*Portal G1*, 30/09/2016)

“Pânico na estação” (*O Globo*, 30/09/2016)

“Única vítima em acidente de trem nos EUA é uma brasileira” (*Folha de S. Paulo*, 30/09/2016)

“Viúvo de brasileira não sabe como contar episódio à filha” (*O Globo*, 02/10/2016)

- NAUFRÁGIO (QUATRO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS)

“Brasileira sobrevive a naufrágio no mar do Caribe que deixou 13 mortos”
(*Folha de S. Paulo*, 24/01/2016)

“Brasileira se salva em naufrágio com 13 mortos” (*O Globo*, 25/01/2016)

“Corpos de vítimas de naufrágio na Nicarágua são levados para a Costa Rica” (*Agência Lusa/Agência Brasil*, 25/01/2016)

“Treze brasileiros são resgatados de iate naufragado na Flórida” (*France Presse / Correio Braziliense*, 27/01/2016)

- ACIDENTE RODOVIÁRIO (UMA MATÉRIA)

“Ônibus com brasileiros tomba na Argentina e deixa ao menos 2 mortos”
(*Folha de S. Paulo*, 28/12/2016)

- ACIDENTE AÉREO (DUAS MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS)

“Acidente com avião na Colômbia mata três brasileiros” (*Portal G1*, 15/10/2015)

“Famílias de vítimas da Chapecoense recusam acordo com a LaMia” (*Veja*, 16/10/2015)

- FURACÃO (UMA MATÉRIA)

“Furacão Matthew faz consulado nos EUA ter 1 mês de ligações em 1 dia”
(*Portal G1*, 09/10/2016)

- NEVASCA (QUATRO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS)

“Brasil pede apoio à Argentina para ajuda a brasileiros em Bariloche”
(*Valor Econômico*, 19/07/2017)

“Ventania e frio de 14 graus” (*O Globo*, 19/07/2017)

“Nevasca em Bariloche estraga férias e faz companhias aéreas tomarem providências” (*O Globo*, 19/07/2017)

“Greve humanitária” (*Jornal do Comércio*, 22/11/2016)

- INUNDAÇÕES, DESLIZAMENTOS DE TERRA, AVALANCHES (CINCO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A TRÊS CASOS)

“Deslizamentos deixam brasileiros ilhados em estrada na Argentina”
(*Folha S. Paulo*, 18/01/2017)

“Uma pessoa morre e sete estão desaparecidas após deslizamentos no Chile” (*O Estado de S. Paulo*, 27/02/2017)

“Brasileiros ficam isolados no Chile após chuvas” (*Correio Braziliense*, 27/02/2017)

“Em meio a chuvas no Chile, turistas brasileiros ficam retidos nos Andes e têm carro atingido por pedra” (*Portal G1*, 27/02/2017)

“Brasileira relata angústia por namorado sumido em avalanche” (*Veja* online, 24/01/2017)

- CONTURBAÇÃO POLÍTICA E FECHAMENTO DA FRONTEIRA (UMA MATÉRIA)

“Brasileiros são resgatados após ficarem sem dinheiro e comida na Venezuela” (*O Estado de S. Paulo*, 23/12/2016)

F. FALECIMENTO (20 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A 10 CASOS)

F1) TURISTAS (OITO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS)

“Brasileira morre após passar mal em voo durante viagem para Tailândia”
(*Folha de S. Paulo*, 02/05/2017)

“Brasileira morre ao passar mal em avião durante voo para Tailândia”
(*O Estado de S. Paulo*, 02/05/2017)

“Brasileira morre ao passar mal em avião durante voo para Tailândia”
(*Correio Braziliense*, 02/05/2017)

“Brasileira morre em voo para a Tailândia” (*Veja*, 02/05/2017)

“Três médicos tentaram reanimar brasileira que passou mal em voo para a Tailândia, diz cunhada” (*Portal G1*, 02/05/2017)

“Corpo da brasileira que morreu após passar mal em voo para Tailândia não tem data para chegar ao Brasil” (*Portal G1*, 03/05/2017)

“Causa da morte de brasileira que passou mal em voo à Tailândia é insuficiência cardíaca, confirma família” (*Portal G1*, 05/05/2017)

“Brasileira desmaia e morre durante visita a Machu Picchu” (*Portal Terra*, 14/10/2015)

F2) ESTUDANTES (SETE MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A QUATRO CASOS)

“Brasileiro morre em universidade inglesa” (*O Globo*, 21/08/2015)

“‘Traga meu filho para sepultar’, diz mãe de jovem achado morto na Inglaterra” (*Portal G1*, 21/08/2015)

“‘Não há previsão legal para custeio’, diz Itamaraty sobre traslado de corpo” (*Portal G1*, 21/08/2015)

“Universitária cearense é encontrada morta em Barcelona” (*Correio Braziliense*, 27/03/2016)

“Brasileiro é encontrado morto em apartamento na Argentina” (*Portal G1*, 23/04/2016)

“Mineiro de Formiga é encontrado morto em apartamento na Argentina” (*Estado de Minas*, 23/04/2016)

“Corpo de mineira que morreu na Argentina deve chegar a BH esta semana” (*O Tempo*, 14/12/2016)

F3) OUTROS CASOS DIFERENCIADOS (CINCO MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A QUATRO CASOS)

“Brasileiro morre ao desembarcar e ser detido na Irlanda” (*O Globo*, 16/11/2015)

“Modelo brasileiro morre na Indonésia e família pede ajuda para trazer corpo” (*Portal G1*, 10/05/2016)

“Militar brasileiro é encontrado morto no Haiti” (*Folha de S. Paulo*, 21/10/2016)

“Choque elétrico teria matado militar brasileiro no Haiti” (*O Globo*, 21/10/2016)

“Família do Amapá busca dinheiro para trazer corpo de criança morta na França” (*Portal G1*, 10/04/2017)

G. TEMAS DIVERSOS (27 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A SEIS ASSUNTOS)

G1) MORTE EM MEIO A AÇÃO POLICIAL – CASO JEAN CHARLES (QUATRO MATÉRIAS)

“Família de Jean Charles perde recurso na UE” (*O Estado de S. Paulo*, 03/03/2016)

“Tribunal europeu rejeita apelo de prima de Jean Charles contra polícia” (*Folha de S. Paulo*, 31/03/2016)

“Família de Jean Charles reage com indignação à ascensão de policial” (*Folha de S. Paulo*, 23/02/2017)

“Promoção revolta familiares” (*Correio Braziliense*, 23/02/2017)

G2) CRIANÇAS BRASILEIRAS NASCIDAS DE BARRIGA DE ALUGUEL NO EXTERIOR (UMA MATÉRIA)

“Pai não consegue registrar filho gerado após barriga de aluguel no exterior” (*Folha de S. Paulo*, 05/03/2017)

G3) INCIDENTES ENVOLVENDO JORNALISTAS (18 MATÉRIAS, CORRESPONDENDO A DOIS CASOS)

“Ferida em atos, jornalista brasileira tem visto cassado no Equador” (*Folha de S. Paulo*, 15/08/2015)

“Jornalista brasileira é detida em protestos no Equador e tem visto suspenso” (*O Estado de S. Paulo*, 15/08/2015)

“Brasileira será expulsa do Equador” (*Correio Braziliense*, 15/08/2015)

“Brasil não pode ficar passivo’, diz jornalista detida em Quito” (*O Globo*, 16/08/2015)

“Brasileira diz ser presa política no Equador” (*Folha de S. Paulo*, 17/08/2015)

“OAB intercede em favor de jornalista brasileira detida no Equador” (*Folha Online*, 17/08/2015)

“Brasileira detida tem audiência hoje” (*Correio Braziliense*, 17/08/2015)

“Manifestação em Quito pede libertação de brasileira detida” (*O Globo*, 17/08/2015)

“Brasileira não será expulsa” (*O Globo*, 18/08/2015)

“Desconfiança” (*O Globo*, 18/08/2015)

“Juíza manda libertar jornalista brasileira” (*Correio Braziliense*, 18/08/2015)

“Justiça do Equador liberta brasileira detida em Quito” (*Folha de S. Paulo*, 18/08/2015)

“Jornalista brasileira tenta obter novo visto” (*Correio Braziliense*, 19/08/2015)

“Brasileira que esteve detida no Equador ainda pode ser expulsa” (*Folha de S. Paulo*, 21/08/2015)

“Jornalista brasileira detida em protesto no Equador chega no Rio” (*Folha.com*, 22/08/2015)

“Jornalista volta ao Brasil e critica Correa” (*Folha de S. Paulo*, 23/08/2015)

“Governo de Correa perdeu legitimidade” (*O Globo*, 23/08/2015)

“Jornalistas brasileiros são agredidos por torcedores alemães em Paris”
(*O Estado de S. Paulo online*, 17/06/2016)

G4) PROMOÇÃO DO AUTODESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES
BRASILEIRAS NO EXTERIOR – APOIO AO MICRO E PEQUENO EMPREEN-
DEDORISMO (TRÊS MATÉRIAS)

“Mercado da saudade: brasileiros têm 20 mil pequenos empreendimentos
no exterior” (*Agência Brasil*, 07/07/2017)

“Brasileiros empreendem com produtos típicos nacionais e fazem sucesso
no exterior” (*em.com.br*, 23/07/2017)

“Brasileiro se integra aos EUA melhor que outros emigrantes, diz estudo”
(*Folha de S. Paulo*, 07/07/2017)

G5) DIVERSOS (UMA MATÉRIA)

“Brasileiros ficam em ‘prisão domiciliar’ em cruzeiro pelo Caribe”
(*O Globo*, 19/04/2017)

DIFICULDADES ATUAIS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

José A. Lindgren Alves*

RESUMO

Os direitos humanos, depois de atingir o ponto culminante de popularidade na Conferência de Viena de 1993, entraram numa fase de descrédito, que ainda perdura. Isso ocorreu por diversos motivos, alguns dos quais interiores ao próprio sistema estabelecido para promovê-los. Os principais fatores decorrem da contradição entre a asserção verbal dos direitos fundamentais de todos e o “consenso” neoliberal simultaneamente imposto na esfera econômica. Outros são inerentes ao ativismo fragmentário, sem noção de causa e efeito, desvinculado da realidade circundante. Os problemas do segundo tipo são passíveis de correção, se para isso houver coerência e destemor de críticas nas atitudes dos atores influentes. O texto examina os componentes desse sistema internacional e identifica as razões de sua atual desvalorização.

Palavras-chave: Direitos humanos; instrumentos e mecanismos; universalismo; multiculturalismo; minorias.

ESCLARECIMENTO PRÉVIO

O presente texto, voltado para o sistema existente no âmbito das Nações Unidas, reflete uma experiência de trinta anos, como delegado ou perito independente, em vários de seus órgãos. Não se refere ao

* Secretário-executivo do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul (Buenos Aires) e membro do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD/ONU – Genebra). Ex-embaixador do Brasil em Sófia (Bulgária), Budapeste (Hungria) e Sarajevo (Bósnia e Herzegovina), ex-cônsul-geral em S. Francisco e Barcelona, primeiro diretor-geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores (Brasília). Autor dos livros *Os Direitos Humanos como Tema Global* e *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade* (São Paulo: Perspectiva, 2005).

sistema interamericano, nem a instituições do Mercosul, área em que não passo de principiante. A matéria, geralmente divulgada do ponto de vista jurídico e aqui tratada com enfoque político, não apologetico, deve ser de interesse também hemisférico. Concordando-se ou não com as interpretações expostas, os instrumentos, os mecanismos e as tendências precisam ser conhecidos por todos os que trabalham em prol dos direitos humanos. As dificuldades atuais focalizadas são aquelas hoje magnificadas inconscientemente pelos próprios agentes do sistema. O objetivo do estudo é pragmático: tratando de problemas momentaneamente “culturais”, de uma vertente do discurso ocidental, dominante, mas não inescapável, eles me parecem mais fáceis de resolver dentro do sistema do que as dificuldades advindas de fatores estruturais que o extrapolam. O primeiro passo para isso é, portanto, conhecê-los.

O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS *STRICTO SENSU* E OS DEMAIS

O sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos foi criado pouco a pouco, depois da Segunda Guerra Mundial, para tratar dos direitos e liberdades fundamentais de todos os seres humanos *em tempos de paz*. Se não fosse assim, constituiria um disparate o fato de o artigo 4º do Pacto sobre Direitos Cívicos e Políticos estabelecer um procedimento formal a ser cumprido pelos estados parte para suspensão das respectivas obrigações “quando situações excepcionais ameacem a existência da nação e sejam oficialmente proclamadas”. A par dessa previsão de suspensão de direitos em “estados de emergência”, legalmente declarados e comunicados pelos governos a seus pares por intermédio do secretário-geral da ONU, o conteúdo de quase todos os artigos desse tratado e *a fortiori* do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afigura-se obviamente irrealista em tempos de guerra. Essa qualificação do sistema, que ressalto em primeiro lugar, costuma passar despercebida por juristas, militantes e acadêmicos dedicados ao assunto.

Antes mesmo de serem listados e proclamados em documento da nova Organização, os direitos humanos, então ainda imprecisos, foram incluídos entre as áreas de cooperação a cargo do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), nos artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas, adotada no final da Conferência de São Francisco, em 26 de junho de

1945. Diante dos horrores perpetrados pelo nazifascismo antes e durante a Segunda Guerra Mundial, os direitos fundamentais de todas as pessoas eram vistos não somente por seu valor intrínseco, de atributos essenciais à vida e à sobrevivência condigna de qualquer ser humano, mas também e, sobretudo, por seu valor preventivo contra a irrupção de novas guerras.

Os direitos humanos nunca foram, portanto, e por natureza não podem ser, instrumentos para acabar com conflitos bélicos. Sejam eles guerras entre estados, ou de caráter dito “civil”, entre governos e tropas armadas insurgentes ou entre facções que se digladiam num mesmo território – não confundir com os grupos de idealistas “revolucionários” contra as ditaduras dos anos 1960 a 1980, que nunca chegaram a constituir risco efetivo para “a nação”. Para lidar com ameaças militares à paz e à estabilidade internacional, as Nações Unidas estabeleceram o Conselho de Segurança, de composição especial, com cinco membros permanentes e outros temporários, que nunca fez parte do sistema regular de direitos humanos. Até hoje, em princípio, a ação do Conselho de Segurança na matéria constitui recurso extraordinário.

Tendo esse lembrete como ponto de partida, o sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos *stricto sensu*, de que trato, poderia ser definido como o conjunto de regras e mecanismos de supervisão estabelecidos pelos órgãos competentes das Nações Unidas desde que a Assembleia Geral proclamou, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A finalidade desse sistema seria garantir, com normas negociadas e outras iniciativas legítimas, sem recurso a intervenções pela força, ou a “operações de paz”, de composição policial e militar, a observância por todos os estados dos direitos nela consagrados¹.

Aqui sou levado a fazer outra precisão. É indiscutível que o novo ramo do Direito conhecido como Direito Internacional dos Direitos Humanos teve início com a Declaração Universal de 1948. Inspirados nela ou ainda nos esforços para sua preparação, há sistemas regionais em funcionamento no continente americano, na Europa e na África, que atuam de forma

1 Ao expor essas características, não quero dizer que, em casos especialíssimos, as intervenções armadas com autorização do Conselho de Segurança não sejam necessárias. Eu próprio, na época dos bombardeios de artilharia pesada servia contra Sarajevo e outras cidades sitiadas da Bósnia, de 1992 a 1995, revoltava-me com a falta de ação decisiva da ONU para terminar com os massacres.

independente, dita “complementar”, em paralelo ao sistema da ONU e com maior cogência jurídica. Entretanto, e isto é um fato significativo, a Declaração Universal, como o próprio nome indica, é o único documento definidor de direitos que se propunha abranger todo o planeta, para aplicação por todos os estados e em territórios não independentes, acima de regimes e culturas. Se essa pretensão correspondia à realidade ou a um projeto veremos depois.

Há ainda uma terceira delimitação de foco necessária. É que do ponto de vista da doutrina geralmente aceita, a disciplina do Direito Internacional dos Direitos Humanos se subdivide em dois grandes ramos: o dos direitos humanos propriamente ditos, a serem observados em qualquer situação, mas voltados para sociedades em condições, digamos, normais, e o Direito Internacional Humanitário, relacionado a situações de guerra. Os direitos humanos propriamente ditos, que idealmente valem para todas as situações, contam com onze grandes instrumentos jurídicos, ou seja, pactos e convenções, com seus protocolos adicionais e mecanismos de supervisão, e muitas outras declarações normativas específicas. É a esse conjunto que as pessoas se referem quando falam de “sistema internacional de direitos humanos”. E é sobre ele que discorrerei.

O Direito Humanitário é específico e se desenvolve em dois segmentos distintos: o das Convenções de Genebra de 1949, promovidas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICR), especialmente o tratamento a ser dado a civis e a “prisioneiros de guerra” pelos estados em situações de conflito, e o da Convenção de Genebra de 1951, com seu protocolo de 1967, que dá base ao Direito dos Refugiados, hoje extensivo às pessoas internamente deslocadas. Enquanto o primeiro segmento, expressão do direito na guerra, tem sido rotineiramente desconsiderado, o segundo, também contornado com frequência, torna-se particularmente relevante nos dias correntes, em função da proliferação de conflitos étnicos e religiosos, exigindo atenção e análise que ultrapassam os objetivos deste texto.

Uma vez feitos estes últimos esclarecimentos, posso adiantar que uma das dificuldades do sistema internacional dos direitos humanos na fase presente deriva da mistura teórica e prática que se faz entre os dois grandes ramos do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Por mais que eles se complementem, não podendo um ramo ignorar o outro, a

aplicabilidade de cada um e a respectiva possibilidade de implementação são totalmente diferentes. Não se podem comparar exageros no controle da criminalidade, a repressão de opositores ou a não realização dos direitos econômicos e sociais num país em situação de paz com as ações bélicas e inações de governos e insurgentes em conflito armado desencadeado².

A mescla desses ramos, compreensível, ocorre por iniciativa do próprio Conselho – antes Comissão – dos Direitos Humanos, especialmente desde que o(a) alto(a) comissário(a) das Nações Unidas para os Direitos Humanos, cargo político-administrativo de *status* indefinido no Secretariado, passou a participar das reuniões mais delicadas do Conselho de Segurança, no início do século XXI^{3,4}. No afã justificado de demonstrar interesse e buscar algum alívio para populações civis e prisioneiros em posição desesperadora em meio a embates bélicos, o atual Conselho de Direitos Humanos e o alto comissário tentam agir. Tal tentativa sempre foi recomendada e feita, com menos assiduidade do que agora, até porque o número de conflitos armados era menor. Os órgãos do sistema de direitos humanos *stricto sensu* não têm, contudo, meios para ir além do que fazem em outras situações: criam comissões de inquérito; estabelecem, quando podem, monitores para atuar *in loco*; apelam para a consciência ética das partes, da opinião pública, das ONGs e do conjunto da comunidade de estados.

É evidente que tais iniciativas não têm efeito moral perceptível junto a quem já optou pela violência estratégica, trate-se de governos, forças insurgentes ou, menos ainda, facções religiosas extremadas ou

2 Reitero aqui a ideia de “conflito armado desencadeado” para evitar confusão com rótulos empregados por governos arbitrários contra opositores civis. Usando expressões como “guerra suja”, “inimigo interno”, “subversão da ordem” etc., os regimes militares da América Latina pretendiam justificar suas práticas violatórias de direitos humanos dos cidadãos. Não tiveram êxito. Como veremos adiante, foram suas ações tenebrosas que levaram a ONU a criar mecanismos de observação de situações e temas.

3 Anotei esse fato relevante ao ler a excelente tese de doutorado do professor Matheus de Carvalho Hernandez, sobre o papel crescentemente protagônico do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (*O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu Escritório: Criação e Desenvolvimento Institucional*, defendida na Unicamp, Campinas, 2015 – texto digitalizado).

4 N.E.: No número 5 dos Cadernos de Política Exterior, o professor Matheus de Carvalho Hernandez apresenta texto sobre o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, baseado na tese de doutorado mencionada. *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, v. 3, n. 5, ago. 2017, p. 105.

organizações terroristas. Por mais convincentes que os informes e análises dos inspetores designados se apresentem, a tendência é permanecerem inócuas entre as partes em conflito e entre os membros permanentes do Conselho de Segurança^{5,6}.

A EVOLUÇÃO DO SISTEMA ATÉ O FIM DA GUERRA FRIA

Sem maior aprofundamento de ideias doutrinárias, filosóficas e religiosas que fundamentam a concepção dos direitos humanos como categoria dos direitos sem os quais a vida de qualquer pessoa se torna indigna ou impossível, a história factual do estabelecimento do sistema internacional para sua promoção e proteção nas Nações Unidas é bastante conhecida. Pode, ou podia antes, ser resumida em termos políticos como o resultado da eterna disputa entre as noções de intervenção e de soberania.

Todos os interessados na matéria sabem das tradicionais reservas dos estados à possibilidade de acompanhamento internacional de suas situações, de seu rechaço peremptório à ideia de supervisão externa, vista como violação ao atributo da soberania e ao princípio da não intervenção em assuntos internos. Tal princípio jurídico sempre foi base da doutrina do direito internacional desde o fim da chamada Guerra dos Trinta Anos, havendo fundamentado os célebres Tratados de Paz de Westfália, que acabaram com as guerras de religião na Europa do século XVII. Tal princípio se acha consagrado no artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta das Nações Unidas, de 1945, como essencial para o funcionamento da Organização que então se estabelecia. Precisamente porque a noção de soberania estatal correspondia a uma necessidade histórica de séculos, o sistema de proteção aos direitos humanos sempre enfrentou dificuldades para superá-la.

5 Ao escrever estas linhas, penso nos excelentes informes apresentados há anos pelo professor Paulo Sérgio Pinheiro, na qualidade de presidente da comissão de inquérito independente sobre a Síria. Se tivessem sido levados em consideração pelos atores de fora, teriam evitado a continuação dos fluxos de ajuda a grupos insurgentes e a excessos repressivos do governo, todos responsáveis pela prolongação absurda da guerra. Teriam, inclusive, estancado fontes de armamentos que vão parar nas mãos do “Estado Islâmico” ou ISIS, que todos temem, e alguns utilizam.

6 N.E.: No número 2 dos Cadernos de Política Exterior, o professor Paulo Sérgio Pinheiro apresenta artigo sobre a situação humanitária no conflito na Síria. *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, v. 1, n. 2, out. 2015, p. 9.

A desconfiança com relação a tudo o que pudesse atentar contra a noção de soberania estatal sempre foi tão forte que, até a década de 1970, a antiga Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social com mandato para tratar de temas dos direitos humanos, não se permitia emitir opiniões sobre queixas de violações levadas a seu conhecimento. Pouco a pouco, porém, essa autolimitação de competência da Comissão foi sendo ultrapassada. Desde os anos 1970, em particular diante da situação dos habitantes de territórios árabes ocupados por Israel e dos absurdos, conhecidos e denunciados internacionalmente, do regime constitucional do *apartheid* na África do Sul, a Comissão dos Direitos Humanos decidiu acolher as comunicações das respectivas vítimas, examiná-las e fazer recomendações contra a violação sistemática de direitos humanos nesses países e territórios. Tal tipo de atividade se tornou mais incisiva, exercendo pressão moral sobre os respectivos governos em qualquer situação nacional, depois que a Assembleia Geral, em 1975, supostamente chocada com as violações de direitos humanos no Chile na época do general Pinochet, decidiu estabelecer um Grupo de Trabalho para acompanhar o caso. Essa decisão inédita constituiu o precedente para resoluções que designavam relatores especiais para outras situações, assim como um Grupo de Trabalho para examinar, com base em testemunhos e informações de fontes variadas, o fenômeno dos “desaparecimentos” de pessoas em países de regime militar na América Latina. Daí em diante foi crescendo o número de relatores criados pela Comissão e pela Assembleia Geral para acompanhar e descrever, com recomendações, as situações prevalentes em alguns estados, donde seu título informal de “relatores de situações”, e para analisar determinados fenômenos em todo o mundo, os chamados “relatores temáticos”. Todos eles, assim como os integrantes de grupos de trabalho equivalentes, são funções exercidas por personalidades selecionadas, escolhidas para atuar na qualidade de peritos independentes.

É evidente que os cargos de relatores de situações, mais do que os temáticos, eram propostos para estados do campo adversário, e os relatores somente podiam ser designados por resoluções dos órgãos competentes quando as diferentes posições de grupos e países não impediam o andamento dos projetos e sua aprovação, quase sempre por voto. Conquanto essa “seletividade” tenha existido desde os primórdios

do sistema, acirrada em função dos antagonismos ideológicos e blocos estratégicos do período de Guerra Fria, não se tendo nunca designado relator para país violador, de direita ou de esquerda, protegido por aliados, isso não impediu que a inovação se consolidasse como mecanismo expressivo para a proteção internacional dos direitos humanos.

Até o final dos anos 1980, o sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos em sentido estrito tinha, com seus defeitos e virtudes, como órgãos competentes nas Nações Unidas, além da Assembleia Geral, sua instância máxima, o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) e a Comissão dos Direitos Humanos, a ele subordinada. Esta se reunia regularmente em Genebra numa única sessão de 45 dias por ano. Todos eram órgãos compostos por estados. A Comissão, por sua vez, contava com um órgão técnico subsidiário, *sui generis* em diversos aspectos: a Subcomissão para Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. Encarregada de realizar estudos e fazer propostas, inclusive de novas normas, à Comissão, a Subcomissão era integrada por “peritos”, indicados como candidatos pelos estados membros da ONU, mas eleitos pela Comissão para atuar sem representar os países respectivos. Além da composição atípica, o órgão tinha nome não apenas longo, mas surpreendente, pois não havia definição acordada para o termo “minorias”⁷.

Era de todos esses órgãos, especialmente da Comissão dos Direitos Humanos, cujas sessões anuais atraíam jornalistas e as poucas ONGs atuantes, que emanavam as resoluções sobre situações, amplamente divulgadas como moções de condenação da ONU aos governos em questão. Essas resoluções, vistas como manifestações internacionais capazes de constranger os governantes envolvidos a modificar suas práticas, gozavam de ampla popularidade. E é inegável que esse tipo de pressão, estritamente moral, sem violar as soberanias, aos poucos gerava resultados positivos junto a governos preocupados com sua imagem. Levavam, por exemplo, em países da América Latina, com governos militares ditos defensores da democracia contra o comunismo, a um maior controle sobre as forças de repressão, reduzindo os casos de torturas e desaparecimentos, permitindo maior liberdade de expressão artística, e assim por diante. Respalhando

7 O nome advinha da intenção original de se criarem duas subcomissões. Foi para compensar sua inexecutabilidade que os dois objetivos nele se incluíram – barganha em prol do consenso. Hoje o órgão que, em teoria, substitui a antiga Subcomissão é o Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos.

anseios domésticos sufocados, essas pressões foram importantes na promoção de aberturas políticas, anistias e libertação de opositores presos. Dentro dessa mesma lógica, de preocupação com a imagem externa, governos arbitrários moralmente acuados, depois de resistências iniciais, frequentemente acabavam por aceitar visitas dos relatores designados para sua situação, dialogando e cooperando com eles.

Os relatores temáticos, cujo mandato não consistia em examinar países determinados, mas sim violações de direitos selecionados em qualquer parte do mundo, eram poucos e muito respeitados. Os mais conhecidos eram o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários, o Relator sobre Execuções Sumárias e Arbitrárias e o Relator sobre a Tortura. Aos poucos se foram acrescentando outros, sobre liberdade de religião, violência contra a mulher etc. Não obstante, até o final dos anos 1980 o total não era mais do que sete ou oito, o que habilitava a leitura atenta de seus informes e recomendações. A renovação de seus mandatos pela Comissão era assunto sensível, que gerava discussões acirradas dos delegados de estados com base na análise de seus textos.

Menos conhecidos do público, mas seguramente mais importantes do que qualquer resolução divulgada, eram os seis tratados – dois pactos e quatro convenções – do sistema, que formavam o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Por mais que eles constituíssem instrumentos cogentes para os subscritores, levando-se em consideração que a decisão de ratificá-los era voluntária, as limitações e obrigações normativas eram também, logicamente, autoimpostas. Não constituíam violações à soberania. Todos esses instrumentos jurídicos, por sua vez, contavam com mecanismos próprios de acompanhamento, os chamados “órgãos de tratados”, comitês de peritos eleitos pelos respectivos estados parte, estabelecidos por estipulações do texto convencional para observar sua aplicação e fazer recomendações.

Os seis tratados vigentes no final dos anos 1980 eram:

- o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, de 1966;
- o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966;
- a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965;

- a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979;
- a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, de 1983;
- a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Esse era o quadro do sistema internacional de direitos humanos quando ocorreu a queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989, episódio geralmente adotado como marco do fim da Guerra Fria. Interpretado por muitos como o triunfo da democracia, a vitória irreversível do Ocidente capitalista sobre o totalitarismo comunista de economia centralizada, o final da confrontação dos dois grandes blocos liderados por superpotências antagônicas propiciou uma fase de entusiasmo pela ideia dos direitos humanos. Considerados intrínsecos à democracia liberal, passaram eles a ser vistos então, inclusive pelo público, como uma utopia realizável, num mundo sem rivalidades profundas ou ameaça de destruição pela corrida armamentista.

Foi nesse clima de euforia dominante que emergiu a ideia de convocação de uma conferência mundial sobre os direitos humanos, considerados “novo tema” que se afirmava solidamente na agenda internacional em paralelo ao também relativamente novo tema do meio ambiente.

A CONFERÊNCIA DE VIENA COMO PONTO CULMINANTE

Embora entre a aprovação da proposta original, na Assembleia Geral, em fins de 1989, e a realização da Conferência, em Viena, em junho de 1993, já houvessem ocorrido mudanças no cenário demonstrativas de que o otimismo era excessivo – guerras na ex-Iugoslávia, conflitos no Cáucaso, a continuação da guerra civil em Angola, tensões étnicas agravadas em Ruanda e no Burundi, ou o terrorismo dos fundamentalistas islâmicos da Argélia – as ONGs, a maioria dos estados e demais atores influentes consideravam os direitos humanos uma fonte abundante de esperanças. Encaravam-nos não somente como um objetivo universal alcançável, mas também como instrumento para orientar as sociedades no rumo do progresso social. Foi essa lógica que permeou todas as grandes conferências das Nações Unidas na década de 1990. Começando pela Rio-92, sobre

meio ambiente e desenvolvimento, no Rio de Janeiro, e prosseguindo em Viena, em 1993; no Cairo, em 1994, sobre população e desenvolvimento; em Copenhague, em 1995, sobre desenvolvimento social; em Pequim (Beijing), sobre a mulher, também em 1995; em Istambul, com a Habitat-II, em 1996, sobre assentamentos humanos, todos os documentos programáticos adotados tiveram os direitos humanos como inspiração e medida de legitimação das iniciativas previstas.

A Conferência de Viena, de 1993, com sua Declaração e Programa de Ação, representou, de fato, um progresso extraordinário para a afirmação dos direitos humanos na agenda internacional, em diferentes estados e no discurso político da época. Conquanto outras apresentações de avanços obtidos na Conferência sejam possíveis, eu os resumo em quatro pontos nunca antes observados tão claramente. São eles:

- i. a afirmação consensual da *natureza universal indubitável* dos direitos humanos (pár. 1º da Declaração), desfazendo a impressão – engendrada *a posteriori* pela adoção da Declaração dita Universal em 1948, quando a maior parte da humanidade ainda se encontrava sob regime colonial – de que tais direitos eram uma imposição do Ocidente sobre o resto do mundo;
- ii. o reconhecimento da *importância dos particularismos nacionais e regionais*, que devem ser levados em conta, mas *em equilíbrio com os direitos humanos*, que necessitam ser respeitados (pár. 5º). Permite-se, assim, a valorização adequada das culturas não ocidentais, sempre que elas não atentem contra os direitos universais reconhecidos internacionalmente;
- iii. a reafirmação consensual do *direito ao desenvolvimento como um direito humano universal* (pár. 10), que garante, mas não condiciona, a realização da igualdade e indivisibilidade de todos os direitos humanos (pár. 1º e outros);
- iv. o reconhecimento da *legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos*, cuja promoção e proteção devem ser um *objetivo prioritário das Nações Unidas* (pár. 4º) – objetivo que, por extensão

lógica, não viola o princípio da não intervenção em assuntos internos.

Depois da adoção, sem voto, de tais conceitos explicativos por um conclave oficial que congregou representantes governamentais e não governamentais de praticamente todo o mundo, não cabe mais insistir na interpretação política, recorrente apenas na academia, de que os direitos humanos são uma invenção da cultura ocidental forçada sobre as demais. A insistência em tal afirmação, supostamente justificadora de práticas tradicionais violadoras de direitos, denota, ela própria, um eurocentrismo paternalista que os não ocidentais rejeitam. Como me tem sido dado observar diretamente de delegações estatais, assim como pela via de escritos importantes por teóricos de origem diversa, todas as culturas que se manifestam na matéria afirmam, ao contrário, que a adesão à ideia de tais direitos e sua observância, com adaptações, no respectivo contexto, advêm de tradições próprias, religiosas ou não⁸. Tampouco faz sentido dizer agora que a supervisão internacional de situações nacionais pelas Nações Unidas agride a soberania nacional e o princípio da não intervenção. Governantes que ainda o dizem, fazem-no em contradição com o que os estados por eles governados aprovaram.

Somente por esses pontos, aprovados por todos os países de um mundo já sem colônias – situação antinômica à das Nações Unidas em 1948 –, a Conferência de Viena já teria representado um divisor de águas para os direitos humanos. Ademais deles, porém, ela fez recomendações extraordinárias em seu Programa de Ação, algumas das quais vinham sendo sugeridas sem êxito por décadas, como a proposta de estabelecimento nas Nações Unidas de um alto comissário para os Direitos Humanos e o apoio ao estudo da Comissão de Direito Internacional para a criação de um Tribunal Penal Internacional para crimes contra a humanidade. O primeiro foi estabelecido pela Assembleia Geral no mesmo ano de 1993. O Tribunal foi constituído com a aprovação de seu Estatuto em Roma, em 1998. Outras recomendações obtiveram menos resultados, como a de coordenação dos mecanismos de controle e órgãos de tratados

8 Somente lideranças religiosas fundamentalistas passaram a afirmar, mais recentemente, diante de algumas exigências liberais incorporadas ao sistema, mas não imprescindíveis para a observância da igualdade prevista na Declaração Universal, que a ideia de direitos humanos viola os direitos divinos.

do sistema, para evitar superposições desnecessárias e simplificar a tarefa de apresentação de relatórios pelos estados. Com um Programa de Ação de 100 parágrafos, a Conferência fez sugestões sobre uma vasta gama de assuntos, todas destinadas a garantir os direitos universais, com atenção especial para os integrantes de grupos vulneráveis ou em posição de inferioridade social: segmentos populacionais vítimas de discriminação racial, pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas, populações indígenas, trabalhadores migrantes, pessoas com deficiência e, especialmente, mulheres e crianças.

É importante notar que todas as recomendações feitas em Viena sobre minorias e grupos vulneráveis eram realistas: não propunham mais do que o particularmente necessário para o gozo de direitos universais. Se algo ocorreu depois que modificou o sentido dessas recomendações, criando direitos específicos e modelos de tratamento para esses e outros grupos – e é evidente que ocorreu –, a ideia não vinha de Viena, que não inventou novos direitos para qualquer categoria. Medidas especiais para os integrantes de certos grupos em situação historicamente desvantajosa são justificadas, durante tempo limitado, para se alcançarem avanços individuais e coletivos que os equiparem à situação dos demais. Assim são elas previstas desde 1965 na Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial. Recomendáveis ou necessárias, tais medidas não devem ser confundidas com novos direitos humanos – como apenas os indígenas depois passaram a ter, por declaração adotada nesse sentido pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2007.

Em termos conceituais, práticos e doutrinários, direitos específicos permanentes vão contra a essência da noção dos direitos humanos como direitos fundamentais de todos. A própria Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, adotada em 1992, às vésperas, portanto, da Conferência de Viena, insiste, no título e no artigo 1º, e em conformidade com o artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que ela se dirige aos indivíduos delas participantes. Trata, portanto, nominal e tecnicamente, de direitos universais *das pessoas* integrantes de tais minorias. E são elas, as pessoas, que conformam grupos vulneráveis de indivíduos discriminados, na própria pele ou coletivamente, num contexto que lhes é adverso.

Os direitos humanos são, por definição, de todos os seres humanos, que, em muitos casos, requerem tratamento especial para os titulares poderem deles usufruir. Nada impede – ao contrário, tudo aconselha – que os estados adotem políticas públicas em favor de segmentos populacionais que requeiram proteção particularizada. Conquanto os integrantes desses chamados grupos vulneráveis necessitem desse apoio, como pessoas e como grupos, seus direitos humanos, na acepção que lhes dava o sistema, decorrem da universalidade imanente em tais direitos, inclusive o de participar da própria cultura, sendo esses titulares juridicamente iguais a todos os demais da família humana. Não porque sejam membros de uma cultura – repito cultura, em sentido etnográfico – diferente. Ressalto bem esse ponto porque uma das causas intrínsecas das dificuldades atuais do sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos vem da confusão que ora se faz entre os direitos culturais da Declaração Universal e os hoje alardeados “direitos das culturas” e “direitos das minorias”. Tais direitos, não previstos na Declaração Universal, definidos em outros documentos, que não rejeito nem pretendo denegar, podem ser importantes e certamente devem ser respeitados. Não podem, porém, ser integrados doutrinariamente à categoria superior dos “direitos humanos” na acepção original.

DESVIOS POSTERIORES AO ACORDADO EM VIENA

Os direitos culturais, previstos no artigo 27, parágrafo 1º da Declaração Universal, de 1948, refletidos no artigo 15 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, são direitos do indivíduo de participar livremente como pessoa – ou, como se dizia até recentemente, como sujeito autônomo –, sozinho ou em conjunto com os pares, “da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar dos benefícios do progresso científico e de seus benefícios”. Não se trata de “direitos das culturas”, supostamente superiores aos direitos de seus integrantes. Os direitos culturais das pessoas subentendem necessariamente a opção individual de se manter ou não na cultura de origem, de seguir ou não tradições, muitas das quais são discriminatórias. O direito civil à liberdade de religião, por exemplo, abordado em conjunto com a liberdade de pensamento e consciência nos documentos pertinentes, abrange a

possibilidade de mudar de religião (art. 18 da Declaração Universal)⁹. Permite, portanto, a conversão voluntária e a opção de ser crente ou ateu; de observar ou recusar dogmas de qualquer tipo; de praticar ou não praticar os ritos e interditos de qualquer religião.

Assinalo que não tenho qualquer intenção de diminuir a importância das culturas e das diferenças étnicas, nem, muito menos, das diferenças decorrentes de sexo, gênero, orientação sexual, aptidão física ou deficiência. Elas são elementos úteis, às vezes essenciais, na configuração de políticas adequadas, para o gozo dos direitos universais e para a autoafirmação individual. Além disso, as diferenças enriquecem as sociedades contemporâneas, todas heterogêneas, formadas por influxos plurais. Seja como ingredientes que se misturam e criam uma comunidade maior, nacional, regional ou civilizacional, malgrado as disparidades, seja como elementos que não se fundem, mas convivem, as identidades são indissociáveis da personalidade humana. A não ser que se pretenda rejeitar a respectiva origem por motivos variados¹⁰, o fato de se pertencer a uma ou mais “culturas”, antropológicas ou ideológicas, pode e deve ser assumido, sem dar azo a discriminações. Não obstante, como que esquecendo os avanços de Viena, uma curiosa noção do politicamente correto foi-se impondo como camisa de força em favor das culturas ditas diferentes com direitos próprios. Incorporou-se em setores acadêmicos, daí se espalhando em movimentos sociais e contaminando partidos políticos e agentes estatais. Tornou-se de tal maneira dominante no discurso contemporâneo que qualquer observação a ele não conforme é declarada sinal de intolerância.

Nesse contexto hegemônico dito “multiculturalista”, quando alguém se coloca contra o cultivo de uma tradição iníqua, que obviamente agride direitos universais, corre o risco de ser tachado de racista ou machista, de não aceitar o “direito à diferença”. Simpatizar com a proibição do véu ocultador de mulheres em países do Ocidente é visto como preconceito antimuçulmano e discriminação contra o “direito das mulheres” de se vestir como querem. Eu, cá por mim, gostaria de conhecer a opinião

9 Note-se que, em 1948, essa foi uma das causas que levou a Arábia Saudita a abster-se, mas não a se opor, quando da votação para a adoção da Declaração Universal na Assembleia Geral.

10 Para escapar a casamento forçado, mutilação genital ou perseguição a homossexuais, por exemplo.

de Simone de Beauvoir sobre esse “direito” da mulher muçulmana! Ou de uma feminista e homossexual assumida, ainda atuante, como Camile Paglia! Universalista convicto, consciente de que “os direitos da mulher são direitos humanos” (artigo 14 da Declaração de Beijing), asserção que tenho orgulho de haver ajudado a garantir no documento final da Conferência de Beijing¹¹, no entendimento de que eles complementam a Declaração Universal¹², prefiro sempre privilegiar a igualdade de todos, com as adaptações realmente necessárias. Assim como temo que os exageros em qualquer área sejam contraproducentes.

O “direito à diferença” como valor superior ao da igualdade programática, para a qual devem ser adotadas políticas eficazes, é modismo concebido no Ocidente para proteção de minorias não ocidentais contra o “eurocentrismo iluminista”. Na prática atual, com obsessão reivindicatória de uns e ênfase paternalista de outros, ele legitima posições absurdas, como a defesa da *burka* na qualidade de direito, a adaptação de políticas sociais existentes para incorporar a poligamia da imigração, ou a aceitação conivente de estratificações por casta entre hindus na diáspora (que a Constituição da Índia há muito baniou oficialmente). Quando acomodada a esse extremo, ou politizada além do necessário, a diferença constitui um dos obstáculos mais insidiosos à proteção dos direitos universais. Convém lembrar, a propósito, que o discurso das diferenças tem utilidades e focos distintos. No Brasil, quando se fala em “diferença”, pensa-se em primeiro lugar nos homossexuais, que em culturas não ocidentais são criminalizados com base em religiões. Na Europa, quando se fala em “direito à diferença”, o objeto principal em mente é a comunidade de muçulmanos, imigrados e nacionais, discriminada e ressentida. Nos Estados Unidos, os titulares

11 Para quem supuser que essa frase, aparentemente tão óbvia, não pode haver enfrentado dificuldades de aceitação, permito-me sugerir uma olhada no capítulo 7 de meu livro *Relações Internacionais e Temas Sociais – A Década das Conferências* (Brasília: FUNAG/IPRI, 2001, p. 211-244). Nele registro, com base na experiência como preparador e delegado, o que foram essas grandes conferências da última década do século XX, inclusive os problemas causados pelas referências aos direitos da mulher. Com relação a essa afirmação de Beijing, foi necessário, para mantê-la, que eu declarasse em plenário que, sendo o Brasil a favor, não havia consenso contra no Grupo dos 77. Este pretendia apresentar a objeção de alguns como decisão de todos os países em desenvolvimento. Felizmente fui respaldado por diversas delegações, até então hesitantes.

12 Originalmente chamada Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujas precedentes do século XVIII, nos Estados Unidos e na França, de fato não incluíam as mulheres.

seriam aparentemente todos os que não se enquadrem em modelos germânicos e anglo-saxões.

É um contrassenso equiparar os direitos humanos das pessoas discriminadas e perseguidas pela cor, por traços fenotípicos, origem herdada de nascença ou dos indígenas e quilombolas que vivem fora da sociedade por motivos não volitivos, com o “direito à diferença” de culturas que rejeitam esforços de integração não forçados. Quando abusivamente tratadas, os direitos humanos dessas pessoas, observados com medidas de proteção apropriadas, deveriam garantir-lhes a possibilidade de autoafirmação sem recorrer a um direito teórico¹³.

Em função do uso político da “diferença cultural”, que a cultura ou religião original nem exige¹⁴, e da reação que provoca na maioria, quando ostentada de maneira panfletária, venho insistindo, no órgão de tratado de que sou membro, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), que, assim como os países de destino devem respeitar as culturas dos imigrantes, os candidatos à emigração, ao solicitarem os vistos respectivos, devem comprometer-se a observar os costumes dos países escolhidos. Não podem assumir um fundamentalismo alheio aos valores locais. O Comitê deveria, pois, nesses casos, fazer recomendações aos estados de partida condizentes também com os de acolhida. Mas a militância dita “liberal” de colegas os leva a ignorar essa necessidade, encarando as culturas alheias como monólitos e tentando forçar as sociedades onde os imigrantes se instalam a aceitar práticas chocantes. Estas não se restringem à indumentária, nem a matérias do CERD. Sistemas previdenciários europeus têm sido induzidos por ativistas de direitos humanos a fornecer residências para as possíveis quatro esposas de muçulmanos procedentes de ex-colônias. As castas estendem interditos

13 Ao escrever o original destas linhas, quando morava em Barcelona, soube que a Corte Europeia de Direitos Humanos havia determinado por sentença de 1º de julho de 2014 para caso judicial a ela submetido, que a lei francesa de 2011, proibindo o uso de traje ocultador do rosto, não viola a liberdade de expressão da mulher muçulmana. Embora aprovada por quinze a dois, a sentença mostrava que, pelo menos nesse tribunal importante, a grande maioria dos juízes permanecia corajosamente imune aos absurdos impostos em nome do “politicamente correto”.

14 Estou cansado de confirmar com colegas de comitê e delegados muçulmanos na ONU que o uso de véu, inclusive o *hijab* que deixa o rosto visível, não é exigência religiosa, mas tradição pré-islâmica, limitada a regiões do Norte da África, Ásia Central e Oriente Próximo. Seu uso em países de imigração, conforme me diz clara e reiteradamente o colega argelino, com respaldo de correligionários subsaarianos, é político.

e prerrogativas em comunidades hindus na Grã-Bretanha. Até a mutilação genital feminina, que persiste em alguns grupos africanos na Europa, legitima-se pela oferta de serviços dessa espécie em unidades de saúde pública. Para evitar riscos maiores à saúde da menina, remedia-se o pior para não exigir o abandono de tradições. Viola-se, assim, claramente, o artigo 5º da Declaração de Viena, um dos principais avanços. E se dá munção aos programas políticos anti-imigrantes.

Conforme já assinaléi, não tenho qualquer dificuldade pessoal para a aceitação das diferenças culturais, nacionais, religiosas, de gênero, de preferência sexual ou outra que não violem direitos da pessoa humana. Todas podem e devem coexistir, tendo para protegê-las os direitos universais internacionalmente reconhecidos. Mas estou convicto de que, de forma mais ameaçadora para os direitos humanos do que os “valores asiáticos”, ou simplesmente não ocidentais, o fundamentalismo politicamente correto fortalece as tendências racistas e ultranacionalistas que vêm ganhando terreno em eleições. Sem falar na justificativa que propiciam ao fundamentalismo religioso, tribal ou étnico dos “diferentes”, opressivo e perigoso como o dos majoritários. Isto não significa que se devam descartar as discriminações sofridas pelas pessoas e coletividades minoritárias como fator que as induz à crispação.

Mencionei acima “valores asiáticos” porque muito se falou deles como ameaça aos direitos humanos na época da Conferência de Viena, em função das posições de delegações da Ásia contrárias à prioridade, senão exclusividade, conferida pelo Grupo Ocidental aos direitos civis e políticos. Entretanto, nenhuma delegação asiática, ou africana, rechaçou a ideia de direitos humanos per se, como se pensa em alguns círculos. A China, com razão incontestada, ainda que motivada pela política própria na matéria, em Viena recordou que os direitos humanos são resultado da história de cada país. Malásia e Singapura assinalaram que, em seu entendimento, o coletivo é superior ao individual, tendo os cidadãos direitos e deveres perante a sociedade – tal como reconhece a Declaração Universal no artigo 29. Os países islâmicos tampouco negaram a noção universalista de direitos fundamentais de todos, procurando, ao contrário, reivindicar para a religião respectiva a origem de tais direitos.

O que os delegados não integrantes do Grupo Ocidental de Estados, inclusive latino-americanos, buscaram com insistência em Viena foi o

reconhecimento da igualdade, indivisibilidade e interdependência de todas as categorias de direitos universais, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, feito afinal obtido nos documentos. Quanto aos estados asiáticos, o que justificadamente queriam e conseguiram em termos aceitáveis foi equilíbrio entre o universalismo dos direitos humanos e o particularismo dos diferentes sistemas político-culturais, que precisam ser levados em conta. E isso consta do artigo 5º da Declaração de Viena, criticado na época por ONGs internacionais do Ocidente como insuficiente. Insuficiente ele era quando mal lido, com olhos simplistas eurocêntricos, que, contrariamente ao que afirmam, têm horror não assumido a esse reconhecido “direito à diferença”.

VIENA VÍTIMA DE SEU PRÓPRIO ÊXITO

Enquanto muitos avanços de Viena foram distorcidos *a posteriori*, à sua revelia, há também complicadores do sistema a respeito dos quais é possível dizer que são consequências da Conferência. Nesse sentido, Viena foi vítima de seu próprio êxito em 1993, tornando-se, em médio prazo, indutora de erros em decisões contrárias a seu “espírito”¹⁵.

Alguns desses complicadores provêm da amplitude ambiciosa dos campos para os quais a Conferência fez recomendações. Ao abrir o leque de atenções para todos os objetivos de ONGs e movimentos sociais com foco específico em grupos, Viena deu um sinal enganoso de que tudo poderia ser tratado no campo dos direitos humanos. Aí se incluíam recomendações sobre categorias populacionais cujas aspirações eram válidas, mas não se enquadravam nos direitos universais; para situações de guerra e conflagrações interétnicas, onde o sistema não tinha condições de atuar. Ao adotar um programa de ação muito extenso e pormenorizado, serviu de inspiração para uma produção excessiva de normas, que não passam de modelos pinçados, por órgãos sem mandato para isso. Daí, desses excessos de 1993, advém parte significativa da decepção geral com o tema, do irrealismo de que se burla a expressão francesa *droits-de-l’homme* (direito-humanismo) como sucedâneo da verdadeira política. Desprovida da intenção de promover o progresso social, a política se

15 O “espírito de Viena” foi expressão muito usada na década de 1990, inclusive em discursos do secretário-geral das Nações Unidas, para estimular a flexibilização das posições dos estados a fim de permitir o consenso nos textos em discussão.

encontraria hoje reduzida, na melhor das hipóteses, à simples gestão da economia, contando com auxílio do multiculturalismo por justaposição, sem sincretismo ou miscigenação.

A verdade é que a Conferência de Viena, ao formular seu Programa de Ação para o sistema internacional de direitos humanos, não notou que outro sistema, mais concreto, adverso aos direitos humanos, estava-se consolidando. Apresentado como “consenso de Washington”, adotado e imposto pelo FMI e pelo Banco Mundial em prol da eficiência e da competitividade do Terceiro Mundo, esse sistema de economia neoliberal vinha exigindo a redução do estado, com abandono de sua posição como provedor social. As reduções ou “ajustes estruturais” se faziam em todas as áreas, com cortes profundos de pessoal, privatizações dos setores mais sensíveis da economia e “desregulação” das finanças para o ingresso de capitais. Entrementes, na esfera da cultura, afirmavam-se as noções divisórias associadas à ideia de pós-modernidade. Enquanto Viena propunha ações que exigiam mais verbas e burocracias “weberianas” para atender às necessidades de muitos novos grupos titularizados com direitos especiais, o neoliberalismo econômico e o pós-modernismo multiculturalista se uniam contra o universalismo dos direitos humanos.

Os “cortes do excesso de gordura”¹⁶ na carne do estado não seriam capazes de impedir, a partir de 1998, a sequência de crises econômicas, no México, no Brasil, no Japão e nos “tigres asiáticos”, continuadas depois por outras, nos próprios Estados Unidos e em países da Europa. Os “remédios”, conforme previsível num sistema que rejeitava o chamado Estado Providência, idealizado por Keynes para salvar o capitalismo do *crash* de 1929, geravam desemprego maciço e sacrificavam sempre os pobres, em que se incluíam os grupos vulneráveis. Em lugar da esperada democracia política, o que se veio a implantar com a globalização econômica foi o “liberalismo” da eficiência, sem contrapesos ou pruridos de preocupação social. Dele participavam de maneira marcante as finanças especulativas, não produtivas, aplicadas e retiradas em função de interesses imediatos de lucro. Longe das liberdades e direitos fundamentais desejadas, o que se afirmava no planeta era uma liberdade econômica anti-igualitária e não emancipatória. Quando funciona melhor, dá razão à lembrança de Angela Davis: “No Norte global nós compramos a dor e a exploração

16 Expressão muito comum na fase mais acirrada do “consenso de Washington”.

de meninas do Sul global, que vestimos todos os dias em nossos corpos” (DAVIS, 2009, p. 29)¹⁷.

Tendo o mercado como único “valor” universal, qualquer esperança de ajuda ao desenvolvimento dos outros, qualquer instituição de segurança social, qualquer apoio aos direitos fundamentais de todos, especialmente na área econômica e social, eram vistos como empecilhos à produtividade. O mundo dos anos 1990 vivia um paradoxo: o apogeu do discurso dos direitos coincidia com a destruição de suas condições de realização. Viena programara iniciativas que exigiam mais estado, enquanto o sistema econômico exigia estado mínimo. Diante dessa contradição, a saída de um lado era a “terceirização”, de outro o retalhamento do social por grupos de pressão específicos, deixando os direitos e a sobrevivência dos pobres ao assistencialismo da caridade possível.

Um paradoxo adicional persistente é que esses problemas, raramente analisados em conjunto, não impediram no período pós-Viena, nem impedem agora, com a Conferência Mundial de 1993 esquecida, a expansão contínua, exponencial, do sistema internacional de direitos humanos. Mas aí há outra questão relevante. Antes voltado para o progresso com liberdade de todos os seres humanos, o sistema foi passando a atuar para a satisfação de si próprio, tendo as ONGs defensoras de minorias e movimentos específicos da sociedade civil como força propulsora.

A MULTIPLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS E MECANISMOS

Para tentar melhorar a situação de certos grupos e categorias de pessoas, mencionados ou não nos documentos de Viena, o sistema de promoção e proteção dos direitos humanos passou a multiplicar normas cogentes e padrões de aplicação específicos, com novos mecanismos de acompanhamento, inclusive para as recomendações dos órgãos de tratados. Tudo isso é prova de interesse, mas torna o conjunto demasiado complexo, frouxo, sem hierarquia, com elementos claramente conflitivos.

Não incluo nessa tendência, que considero inadequada, os novos tratados emanados de órgãos competentes do sistema, como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ou a Convenção sobre a

17 A frase ou a ideia lembrada em entrevista oral a Eduardo Mendieta é de letra de música cantada por Sweet Honey and the Rock. Cito-a porque me soa particularmente expressiva.

Proteção contra Desaparecimentos Forçados, ambas de 2006, enquadradas em objetivos universalistas. Tampouco posso incluir propriamente a Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes, que é de 1990, portanto anterior à Conferência de Viena de 1993 – embora ela somente tenha conseguido as vinte ratificações necessárias para sua entrada em vigor em 2003. Não posso deixar de observar, contudo, que, em contraste com o primeiro tratado de direitos humanos adotado na sequência da Declaração Universal de 1948, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial de 1965 tem 25 artigos, considerados suficientes até a Conferência de Durban de 2001, ao passo que a Convenção sobre um grupo em situação específica como os trabalhadores migrantes e suas famílias tem 93! Que o detalhamento de iniciativas e regras nas criações recentes do sistema é tamanho que as torna irrecordáveis, quase ilegíveis, além de, muitas vezes, inaplicáveis. Que o total de órgãos de tratados quando ocorreu a Conferência de Viena era de seis e hoje são mais de onze – alguns quais derivados de protocolos adicionais aos instrumentos principais. A esse número de instrumentos de escopo universalista, deve-se ainda adicionar o Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Direitos dos Povos Indígenas e Tribais, dotado de seu próprio mecanismo de acompanhamento fora do sistema regular de direitos humanos.

O Convênio 169 da OIT, adotado em 1989 e em vigor desde 1991, constitui um caso *sui generis* por diversos aspectos. Sua forma e sua substância são as de um tratado de direitos abrangente, equivalente aos dois Pactos de 1966 reunidos, voltado exclusivamente para uma categoria de pessoas, os indígenas. A par disso, o Convênio reconhece também direitos coletivos, dos respectivos povos, que outras categorias não têm, como o direito às terras ancestrais. Não negociado, nem adotado pelos órgãos do sistema com competência na matéria, cujos estados integrantes relutavam em emitir uma simples declaração sobre os direitos dessa categoria populacional em função de conceitos heterodoxos previstos¹⁸, o Convênio, com seu comitê de acompanhamento na própria OIT, emerge de uma organização especializada em direitos trabalhistas. Não obstante, depois de 2007, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou,

18 Entre os quais o de direitos humanos coletivos e a própria expressão “povos indígenas”, numa época em que “povo” era o conjunto da cidadania.

com poucos votos negativos, a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, o Convênio da OIT tem sido assimilado no sistema regular de direitos humanos. Passou ser usado como referência para cobranças pelo CERD sempre que se examinam comunicações e relatórios de estados que tenham povos autoconsiderados “autóctones”, não indígenas como nas Américas, em seu território.

Ao mesmo tempo em que se incrementou o número de convenções e órgãos de tratado no Direito Internacional dos Direitos Humanos, aumentou enormemente a quantidade de comitês e grupos de trabalho para observação de temas e recomendação de novas regras. Enquanto em 1989, ano de convocação da Conferência de Viena, havia, como já visto, não mais de seis “relatores temáticos”, em 2014 eles são trinta e já chegaram a ser mais de quarenta em outras ocasiões! O número dos “relatores de situações”, de países escolhidos com seletividade agora mais chocante – por motivos que abordarei no próximo item – para atender a uma aparente opinião pública forjada com rapidez e superficialidade pelas redes sociais, ou pela atuação de ONGs maximalistas, varia conforme o ano - tendo sido oito em 2014 e mais de vinte em 2017.

Ademais de tudo isso significar um crescimento exponencial de instrumentos de regulação e pressão sobre os estados, a requerer mais verbas do orçamento regular da ONU¹⁹ e dos estados, também constitui um aumento desmesurado de trabalho para os operadores domésticos de direitos humanos e para as funções de assessoramento do Secretariado das Nações Unidas. Como o fenômeno ocorre dentro de um sistema econômico com predomínio da ideia de “estado mínimo”, cujo pessoal burocrático não aumenta – ao contrário, diminui –, a “solução natural” é também “terceirizar” e “privatizar” o sistema. Por mais que Viena tenha propiciado um incremento orçamentário importante para o verbete “direitos humanos” na ONU, em virtude da criação da figura do alto comissário em 1993, as verbas nunca são suficientes. Recorre-se então a contribuições adicionais voluntárias de estados prósperos para projetos específicos, ou financiamentos privados de fundações, para acompanhar a expansão dos serviços. A burocracia de funcionários internacionais “de

19 Para dar somente uma ideia, o número de peritos em órgãos de tratados, que necessitam de passagens e diárias para as sessões de trabalho – não remunerado – em Genebra, pelos menos duas vezes por ano, passou de 40 nos anos 1990 para 140 em 2014.

carreira” na área, por sua vez, passa a ser complementada, ou substituída, por estagiários não remunerados, quase sempre estudantes de pós-graduação formados dentro de modismos da academia e dos meios de comunicação impressa e eletrônica, seriamente interessados e politicamente corretos, mas sem experiência pregressa na defesa do universalismo dos direitos.

É inegável que a proliferação de normas, mecanismos e tribunais não é exclusividade da área dos direitos humanos. Reprovada por juízes da Corte Internacional de Justiça, em função da criação de tribunais internacionais *ad hoc* e outros, a multiplicação de normas e sistemas já foi objeto de estudo aprofundado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, na primeira década deste século. O tema tinha título eloquente: *Fragmentação do Direito Internacional – Dificuldades Decorrentes da Diversificação e Expansão do Direito Internacional*. O relatório final, de 2006²⁰, coordenado pelo jurista finlandês Martti Koskenniemi, não chega a endossar a visão negativa que muitos têm do fenômeno. Por outro lado, por mais que Koskenniemi tenha encarado tal fragmentação como decorrência da passagem do Direito de uma fase moderna, hierárquica, para a fase pós-moderna, horizontal, em que predominariam, em sua visão otimista, políticas de pluralismo, ele próprio recorda e cita autores segundo os quais a vocação do Direito é para a “ordem unificada e hierarquizada, unificada porque hierarquizada”, sem a qual ele se torna ineficaz (DELMAS-MARTY, *apud* KOSKENNIEMI e LEINO, 2002, p. 553-579). De minha parte, sem necessidade de maiores elucubrações, minhas preocupações, sempre voltadas para a área dos direitos humanos, são de dois tipos: uma doutrinária, que se reflete no real; a outra, somente pragmática.

A preocupação doutrinária é fácil de explicar: sendo os direitos humanos universais por definição, os direitos específicos de grupos culturais particularizados não podem ser classificados na mesma categoria. São “humanos” apenas porque seus titulares também são pessoas físicas ou grupos delas, mas a titularidade advém da identidade étnica diferencial, não de predicados comuns a todas. Como já diziam Koskenniemi e Leino (2002, p. 559, tradução minha):

20 United Nations’ International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising From the Diversification and Expansion of International Law, Report of the study group*, finalized by Martti Koskenniemi, documento A/CN.4/L. 682, 13 April 2006.

(...) o liberalismo e a globalização não trouxeram coerência, muito pelo contrário. A estrutura suprida pela confrontação Leste-Oeste foi substituída por uma realidade de caleidoscópio, em que atores em competição lutavam para criar sistemas normativos competitivos entre si, frequentemente para escapar, de forma expressa, às limitações do direito diplomático – embora talvez, mais frequentemente, com uma ignorância deleitosa a seu respeito.

A preocupação de ordem pragmática que tenho é ainda mais evidente, conquanto raramente assumida e registrada. Com um número sempre ascendente de normas específicas, obrigações a cumprir e relatórios a apresentar, que extrapolam as capacidades respectivas, nenhum estado democrático bem-intencionado consegue hoje estar perfeitamente em dia com os compromissos internacionais na matéria. Seus funcionários da área não podem cumprir a contento sequer a obrigação de submeter informes tempestivos aos mecanismos de controle. Nem, muito menos, promover, na área doméstica, a implementação das recomendações deles recebidas.

OMISSÕES PROBLEMÁTICAS E REFORMA DO ÓRGÃO PRINCIPAL

À proliferação exagerada de normas e cobranças irrealistas, numa fase em que o estado é visto com desconfiança, devem-se acrescentar dificuldades de outra ordem, que fragilizam ainda mais o sistema, subtraindo seriedade às decisões que toma. Elas resultam de insuficiências internas antigas, que hoje se encontram particularmente visíveis, assim como de inversões de posturas desconcertantes, antes inimagináveis.

Ninguém em sã consciência pode ter dúvidas do horror que representou para os Estados Unidos e quase todo o mundo a destruição das torres do World Trade Center, em Nova York, em 11 de setembro de 2001. Poucos porão em dúvida a necessidade de medidas de prevenção ao terrorismo, particularmente em países ocidentais considerados alvos preferenciais de um certo tipo de extremismo. Alguns políticos e intérpretes podem até justificar os bombardeios por alguns estados, liderados por Washington, aos talibãs radicais do Afeganistão, por mais que todos saibamos que foram os Estados Unidos que armaram esses “estudantes” corânicos quando resistiam aos soviéticos na década de 1980. A invasão daquele país no governo George W. Bush, em 2001, poderia até soar compreensível, não como retaliação pelos atentados em

Nova York e Washington, perpetrados por outros *djihadistas*, mas porque o território afegão oferecia abrigo e campos de treinamento aos terroristas da Al-Qaeda. Diferentemente do caso do Afeganistão, poucos defensores reais de direitos humanos poderiam haver aprovado a invasão ilegal do Iraque pelos Estados Unidos e seus aliados, sob pretextos inconvincentes. Seguramente ninguém que defendesse os direitos humanos poderia aceitar, em qualquer circunstância, as torturas e os tratamentos degradantes infligidos aos prisioneiros em quartéis e prisões americanas em Guantánamo, Al Ghraib, Baghram e outras. Não obstante, nenhuma resolução condenatória, nenhuma reprovação formal pelo sistema de proteção aos direitos humanos foi adotada.

Conquanto se possa dizer que a seletividade das situações escolhidas para relatórios sempre foi característica, a omissão deliberada com violações, divulgadas e autofotografadas nesse caso, revelou-se especialmente negativa, com ares de conivência. Os Estados Unidos sempre se haviam apresentado como paladino dos direitos humanos no mundo. O mesmo pode ser dito dos membros da União Europeia que, se não chegaram a torturar diretamente, enviaram muçulmanos considerados suspeitos de terrorismo – muitos dos quais se comprovaram inocentes – para serem “interrogados de maneira forte” em território de terceiros²¹. Em lugar de uma condenação, ainda que meramente simbólica, para violações tão metódicas amplamente conhecidas, o que ocorreu no sistema internacional de direitos humanos, impulsionado pelo governo de George W. Bush, foi a reforma de seu órgão principal!

É fato que muitos estados e ONGs vinham pleiteando uma reforma do sistema havia anos. Sua preocupação principal era evitar a participação, como membro da Comissão, de estados considerados violadores contumazes. Mas a reforma, afinal realizada em 2002, para acomodar as pressões dos Estados Unidos com apoio da Europa, foi irrisória,

21 Pouco depois de redigir o original destas linhas, a Corte Europeia de Direitos Humanos condenou a Polónia por haver abrigado uma prisão secreta da CIA. Em veredito de 24 de julho de 2014, os sete integrantes do Tribunal de Estrasburgo, entre os quais um juiz polonês, declararam que, além de deixar de proteger os direitos humanos de dois indivíduos árabes, um iemenita e um saudita, a Polónia havia colaborado com a CIA no envio de ambos para a prisão americana em Guantánamo, onde se encontravam até então. A sentença obrigou o estado polonês a pagar indenizações aos dois prisioneiros. Vê-se, assim, que, enquanto o sistema internacional se omitia, e a Europa passava por tensões como havia muito não se viam, pelo menos a Corte Europeia de Direitos Humanos seguia cumprindo sua missão corretamente.

senão contraproducente. A velha e historicamente produtiva Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, subordinada ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc), que se reunia anualmente por 45 dias, foi transformada em Conselho de Direitos Humanos, não mais vinculado ao Ecosoc, como previa a Carta de 1945, mas à Assembleia Geral.

Com hierarquia elevada e título imponente, o novo Conselho conta agora com um também novo mecanismo considerado não seletivo para apreciação da situação dos países: os Relatórios Periódicos Universais, que todos os estados lhe apresentam. A par dessa inovação, certamente interessante, o Conselho, agora com sessões quase permanentes, segue estabelecendo uma profusão de relatores temáticos e grupos de trabalho, cujos informes são tantos que mal são lidos; procura atuar sobre todos os conflitos armados importantes; organiza reuniões de alto nível em que ministros de estado apresentam suas políticas ao mundo; acolhe um número infinito de ONGs que falam para seus próprios públicos; abole intervalos para almoço a fim de acomodar uma infinidade de oradores em sessões intermináveis e confusas; atrai menos atenção da imprensa e do que a velha Comissão, mais enxuta, e sem telecomunicações imediatas, conseguia.

Em paralelo a tudo isso, dentro e fora do sistema, outros fatores da atualidade o enfraquecem. Todos os estados e pessoas conscientes temem o terrorismo, fenômeno que se tornou típico da época, e conseqüentemente aceitam mecanismos contra ele que invadem sua privacidade por meios eletrônicos. Isso ocorre tanto nas lojas, como nas ruas, nos prédios, em qualquer lugar, abrangendo desde gravações em vídeo à espionagem profissional das comunicações por computadores e celulares, inclusive de autoridades políticas aliadas. Antes típicos de ditaduras e regimes totalitários, hoje essas práticas são vistas como normais e correntes em todo o Ocidente. Embora contrárias ao direito à privacidade de cidadãos e não cidadãos, dentro e fora das fronteiras, somente engendram sinais de repulsa quando praticadas sem razão em comunicações de aliados como suspeitos, ou feitas e detectadas por adversários estratégicos. Pois a verdade é que hoje a cultura globalizada não se incomoda com bisbilhotices. Ao contrário, estimula o exibicionismo chocante, inclusive de terroristas. O segredo das vidas privadas é que passou a ser pernicioso, geralmente suspeito, sendo a gravação dissimulada de qualquer conversa ou troca de

mensagens eletrônicas o instrumento de acusação e meio de prova mais usado. Como se lê em muitas partes, como advertência onipresente e inadvertidamente sarcástica para todos: “sorria, você está sendo filmado”.

Talvez essas inversões sejam úteis, com algum efeito preventivo. Nem por isso o crime diminui ou o terrorismo deixa de perpetrar seus massacres, agora filmados e difundidos no ato. Deles o sistema de direitos humanos presente quase não fala.

AS ONGs E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

As conferências da década de 1990 foram os primeiros foros internacionais que se abriram às organizações não governamentais e movimentos sociais como representantes da sociedade civil. Iniciada em eventos paralelos na Rio-92 e em Viena, a participação crescente e crescentemente influente desses novos atores já estava consolidada no final do século XX. Se não em pé de igualdade com os estados, ao menos como atores relevantes, que sempre precisam ser ouvidos. As ONGs se afiguravam desde então como alternativa ao esvaziamento do estado como poder soberano, para proteger o meio ambiente e promover os direitos humanos. O que se intuía levemente como aspecto de controle difícil era já a tendência a sua proliferação infinita.

Antes apresentadas como consciência ética organizada da sociedade civil, há ainda ONGs e instituições congêneres que acreditam nos direitos humanos como instrumento para conseguir avanços sociais. Seu foco é, porém, quase sempre, centralizado exclusivamente em minorias específicas. Poucas são universalistas, como as principais de Viena ou os movimentos sociais do passado. Esvaziadas as primeiras pela multiplicação ininterrupta dos pares, e desaparecidos os segundos, ligados às lutas de classes de que hoje quase ninguém mais fala, até mesmo organizações respeitáveis, muito eficazes em décadas passadas, todas demonstram o mesmo tipo de problema: um anacronismo de métodos que acaba servindo de munição àqueles que são contra os direitos humanos como valores suprapartidários. Para democracias transparentes, de capacidades limitadas, a mera verbalização de denúncias funciona apenas como irritante, sem efeito mobilizador doméstico ou externo, mais parecendo reprodução de discursos eleitoreiros de oposição. Até porque os governos de boa-fé, em geral, querem a mesma coisa, não sabendo como agir para

solucionar os problemas. E os de má-fé, cientes da incapacidade dos outros, além de inverterem o foco das atenções, não ligam a mínima para a imagem externa.

Da mesma maneira que o próprio sistema de proteção aos direitos humanos nas Nações Unidas, praticamente todas as organizações não governamentais foram treinadas para atuar e fazer denúncias contra regimes arbitrários e totalitários, não para ajudar democracias a consolidarem os direitos da cidadania. Ou então se obstinam na obtenção de proteção especial para minorias e culturas como comunidades intangíveis. Com base em posições hoje obsoletas, insistem em condenar os estados como se fossem sempre naturalmente maus. Atuam, com relação a governos eleitos como os partidos comuns de oposição. Condenam qualquer ação policial necessária, em vez de orientar as forças da ordem em suas funções legítimas, de proteger contra o crime, que, por sinal, vitima em primeiro lugar os mais pobres. Parecem esquecer, com maximalismo simplista, que a segurança de todos, juntamente com a vida e a liberdade de cada um, é o primeiro direito consagrado na Declaração Universal de 1948. Se a proteção, no passado, era do cidadão contra o estado, nas democracias existentes os cidadãos querem, porque dele precisam para sobreviver, o estado com monopólio weberiano da força, parcial ou totalmente perdido para a criminalidade imperante.

Em 2012 o representante regional para a América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Amerigo Incalcaterra, já assinalava:

Em vários países da região, o Estado vai perdendo o monopólio do uso da força e frequentemente em parte de seu território já não é quem impõe a lei. São os bandos de criminosos, o narcotráfico, as gangues juvenis ou “maras”, que desafiam a autoridade do Estado e impõem a lei do mais forte em detrimento do Estado de Direito. (...) A pobreza e a exclusão acrescentam uma dimensão e complexidade maior ao fenômeno, sendo os jovens das áreas urbanas pobres e marginalizadas o setor da população com maior propensão a serem as vítimas, e também os autores, das atividades criminosas (NAÇÕES UNIDAS e IPPDH/MERCOSUL, 2012).

Na verdade, pouco se conhece dos esforços governamentais mais sérios na área da segurança que não sejam os habituais reforços de policiamento, sempre insuficiente, ou o recurso às forças armadas para manutenção da ordem interna²². Mas tudo isso é ineficaz diante de desequilíbrios sociais gritantes. Ainda que sejam conhecidos os trabalhos de instituições, autoridades e ONGs com políticas públicas para melhorar a situação de crianças e idosos, para atender às necessidades de pessoas com deficiências, à promoção social de comunidades carentes, o público acochado em seu cotidiano não nota que essas são atividades desenvolvidas para o conjunto da cidadania com base nos direitos humanos.

Por outro lado, eu próprio vejo, no CERD e em foros correlatos, que a tendência ora predominante do sistema é de privilegiar minorias em detrimento das atenções para o conjunto. Pouca atenção é dada internacionalmente aos direitos das camadas gigantescas de pobres sem etnia ou outro elemento diferencial que os destaque. Para o neoliberalismo econômico e o “liberalismo” político e cultural hegemônico, os simplesmente pobres são marginalizados porque fora do mercado, responsabilizados pela própria pobreza num círculo vicioso que só pode levar ao crime.

QUE FAZER?

Diante desse quadro desalentador, a pergunta necessária seria: o que fazer para melhorar essa situação negativa em que se atolou o sistema? A resposta, evidentemente, não é fácil. O primeiro passo, contudo, sempre consistirá na conscientização dos defeitos, com vontade de superá-los. Os defeitos internos poderiam ser corrigidos com determinação volitiva dos atores. Os direitos humanos, contudo, não podem existir isolados do mundo à sua volta.

Apesar de sua asserção como tema global nos anos 1990, hoje praticamente esquecida, a concretização dos direitos humanos se apresenta

22 Conquanto posterior ao momento de elaboração deste artigo e anterior a minha presente gestão, não posso omitir aqui um esforço de divulgação limitado, mas importante, realizado pelo Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul com apoio do Escritório Regional para a América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, do PNUD e da Secretaria de Direitos Humanos do Brasil, ao elaborar e publicar a pesquisa *Avances en la prevención y sanción de la tortura em los países del Mercosur* (Buenos Aies, IPPDH, 2016).

tão distante da realidade do século XXI que quase se justificaria indagar se não era melhor para eles a situação da Guerra Fria. Se não seria melhor deixar de lado o discurso altaneiro da virada do milênio para começar a redefinir os direitos fundamentais de todos. Eles, afinal, são construções históricas. Se não o fossem, não haveria explicação para a situação variável do direito à propriedade, “curiosamente” incluído na lista de 1948, expurgado, depois, dos dois Pactos Internacionais de 1966 e reafirmado em resoluções diversas das Nações Unidas com a qualificação de que a propriedade pode ser também comunal e coletiva. Talvez deixando um pouco de lado o discurso maximalista sobre minorias e etnias, cujas necessidades especiais devem ser respeitadas, mas não criam direitos universalizáveis, daí se pudesse reconstruir o sistema internacional dos direitos humanos com elementos mais adequados.

Quaisquer que venham a ser a forma e o conteúdo de tais direitos sempre fundamentais de todos os seres humanos, possivelmente repescados da Declaração de 1948 para retirada de escamas e modificações na receita de sua aplicação em cada sistema histórico-cultural, eles precisarão estar coordenados com a economia num caldo de Política com sentido de Progresso, ambos com P maiúsculo. Pela via menos desejada, mudanças estão ocorrendo. A economia hoje já deixou de ser neoliberal para assumir as características tecnológicas, antissociais e anti-humanas, planejadas para se dispensar mão de obra, de um capitalismo de ricos e ultraricos. O estado, por sua vez, voltou a ser necessário. Não para promover a justiça e a segurança de todos. Para proteger o poder dos já poderosos, o aumento contínuo de riqueza concentrada, o consumo suntuário dos podres de ricos, modelo ideal dos demais 10% relativamente abastados. Os desempregados sem futuro e os já miseráveis sem saída não contam.

Sei que o que a criação de um novo sistema previsível nas circunstâncias atuais é onírica. Nosso mundo carece de vontade e de tempo, crescentemente destroçado pela mudança climática, pelas guerras, pelos fundamentalismos, pelos erros que se acentuam nos sistemas e subsistemas existentes.

Enquanto nada de concreto é tentado, nem sequer na esfera do discurso, minha ambição é modesta. Quando me perguntaram há pouco por que continuo membro de um órgão de tratado, minha resposta foi franca. Porque fui eleito, reeleito três vezes e não terminei meu mandato.

Porque o CERD teve papel importante na conscientização, hoje quase universal, de que a discriminação racial ou étnica é fenômeno planetário, não existindo sociedade que lhe seja imune. Porque suas recomendações são úteis para combater as formas de discriminação mais visíveis. Porque, ciente de seus defeitos, tenho a impressão, possivelmente ilusória, de que estando presente talvez consiga, senão melhoras no sistema, algum “controle de danos” nas recomendações aos estados. Às vezes, acho até que consigo!

Continuo falando de direitos universais porque entendo que eles ainda são uma boa utopia diretiva. Continuo defendendo o conceito anacrônico dos direitos humanos de todos, porque sem um mínimo de esperança neles a situação mundial amedronta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAVIS, A. Y. *A Democracia da Abolição – Para além do império, das prisões e da tortura*, trad. Artur Neves Teixeira. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

DELMAS-MARTY, M. Trois défis pour un droit mondial. In: KOSKENNIEMI, M.; LEINO, P. Fragmentation of International Law? Postmodern anxieties, *Leiden Journal of International Law*, 2002, p. 553-579 (minha tradução).

ESCRITÓRIO REGIONAL PARA A AMÉRICA DO SUL DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). Prólogo. In NAÇÕES UNIDAS e IPPDH/MERCOSUL *Produção e gestão de informação e conhecimento no campo da segurança cidadã: os casos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai*, 2012.

UNITED NATIONS' INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising Form the Diversification and Expansion of International Law, Report of the study group*. Documento A/CN.4/L. 682, abr 2006.

BELIGERÂNCIA NÃO ESTATAL E MORALIDADE EM AMBIENTES ASSIMÉTRICOS: UM HISTÓRICO DESAFIO AO DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS

Carlos Frederico Gomes Cinelli*

RESUMO

O presente artigo revisa a evolução das normas codificadas destinadas à regulação dos combatentes irregulares, observando que esta ocorreu mais como um subproduto indesejável do que como um instrumento deliberadamente regulatório, dado o modo de guerrear repudiado, e cujo manejo ineficaz e errático pelas partes estatais acabou por infligir duras penalidades à população civil. Em seguida busca definir conceitualmente o fenômeno da assimetria em combate, correlacionando-a com a tipologia jurídica positiva dos conflitos armados (internacionais e não internacionais) e com a jurisprudência emanada do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, concentrando-se, entre as possíveis manifestações de assimetria em conflitos armados, na assimetria moral (ética), para então discorrer sobre as narrativas morais recorrentemente empregadas em defesa da aplicabilidade ou não do Direito Internacional dos Conflitos Armados aos atores não estatais. Conclui reiterando a importância da concessão justa e criteriosa do *status* de beligerância legal a determinados irregulares, *vis-à-vis* a natureza moral de sua participação nas hostilidades, haja vista a influência estratégica potencial desse procedimento na sustentabilidade da gestão pós-conflito armado.

Palavras-chave: conflito armado; direito internacional; ética; ator não estatal; conflito assimétrico; guerra irregular.

* Coronel do Exército Brasileiro. Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e Especialista em Direito Internacional dos Conflitos Armados pela Universidade de Brasília. Professor-Tutor do Curso de Direito Internacional dos Conflitos Armados da Escola Superior de Guerra.

INTRODUÇÃO

O arcabouço normativo que busca regular as leis e os costumes da guerra, bem como proteger pessoas e bens que não devam ser afetados pelos efeitos das hostilidades, sempre procurou acompanhar a evolução da arte de combater, sobretudo dos meios e métodos de combate. Embora nascido do espírito humanitário protetivo, o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), também denominado Direito Internacional Humanitário (DIH), possui uma acepção realística significativa, que não desconsidera a guerra como parte da condição humana e de seus processos de interação social. Esse pragmatismo doutrinário e normativo-filosófico é, precisamente, uma das razões que o permitem – embora longe da eficácia e dos resultados ideais – manter os comportamentos no campo de batalha dentro de certos limites de razoabilidade, prevenindo a barbárie sistemática que, de outro modo, provavelmente seria a tônica dos enfrentamentos.

Tanto nos conflitos armados internacionais (CAI) como nos não internacionais (CANI), todas as partes devem cumprir as normas do Direito Internacional dos Conflitos Armados. CAI e CANI são as duas categorias utilizadas para se determinar, regra geral, o *status* do conflito e o conseqüente corpo de normas a ele aplicáveis, não tendo necessariamente relação com o grau de simetria relativa entre os contendores. Os conflitos internacionais são aqueles em que dois ou mais estados entraram em conflito mediante o emprego de armas e também aqueles nos quais o povo se insurgiu contra um poder colonial, uma ocupação estrangeira ou um regime racista. Já os conflitos armados não internacionais respondem juridicamente pelos demais casos. O Brasil, por sua vez, possui um alinhamento histórico com os preceitos internacionais relativos ao Direito Internacional dos Conflitos Armados, tendo ratificado a quase totalidade de todos os tratados que regulam a matéria.

Desde os primórdios de sua concepção, ainda em meados do século XIX, o DICA foi sendo positivado com base num paradigma de atendimento às necessidades regulatórias e protetivas de uma guerra travada entre estados nação, ou seja, dentro de um pressuposto de relativa simetria entre os confrontantes. Somente com a vigência, em 1998, do Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional, é que a possibilidade de cometimento de crimes de guerra por parte de atores não

estatais inseriu-se no ordenamento jurídico positivo, e ainda assim o fez a partir da jurisprudência emanada do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Entretanto, embora historicamente não haja, nos textos codificados, expressas preocupações em relação às condutas dos atores não estatais – muito menos a sua conceituação, exceto por negação – um olhar pragmático sobre essa evolução normativa indica que o DICA não foi exclusivamente concebido tendo em vista a guerra interestatal simétrica. Pelo contrário, pode ter-se valido das preocupações e contratempos representados pelos irregulares para justamente avançar estágios em sua contínua marcha legiferante.

Nesse sentido, embora a confrontação presente num conflito de caráter assimétrico seja, em geral, a de um ator estatal poderoso em face de um adversário mais fraco e menos capaz militarmente, essa contenda poderá estar indistintamente situada numa ou noutra categoria jurídica. O termo *assimétrico* pode, na verdade, ser empregado em diferentes sentidos.

As posturas sobre o tratamento jurídico que se deve dar aos atores não estatais são frequentemente polarizadas. De um lado, estão os que consideram a legislação internacional atual insuficiente e, portanto, defendem uma expansão normativa para lidar adequadamente com esses combatentes irregulares¹. No outro extremo, estão os que proclamam a inaplicabilidade do DICA a essa espécie de ator no campo de batalha, tornando-o um pária desprovido sequer de um núcleo mínimo de garantias fundamentais.

Porém, não somente o *status* jurídico dos irregulares esteve quase sempre envolto em densas nuvens de incerteza, mas chegou-se mesmo a afirmar, por exemplo, que a guerrilha seria um fenômeno essencialmente incompatível com toda regulamentação, e que por essa razão seria

1 Não há consenso sobre um conceito de irregular, podendo indistintamente caracterizar, por exemplo, combatentes irregulares, insurgentes, irregulares, guerrilheiros, milicianos, rebeldes, terroristas, bandoleiros, grupos armados organizados, piratas e mercenários. Tampouco é *status* jurídico do DICA. A noção mais empregada é a de que “irregulares” são todos os que não fazem parte das forças armadas estatais (“regulares”). Daí o emprego de “irregular” como equivalente de “não estatal”. Em termos de tipologia do conflito, poderá haver “irregulares” não somente em CANI (o mais comum), mas também em CAI, haja vista não apenas os CAI englobarem os CAR (“colonização, alienígena e racismo”), mas pelo fato de as próprias forças armadas estatais eventualmente enquadrarem grupos armados sob seu comando. Há ainda a possibilidade de esses grupos armados, mesmo não estando sob o comando das forças armadas estatais, integrarem as forças armadas (em sentido jurídico amplo) de uma das partes (Estado) no CAI.

contraditório querer submetê-la a um regime de direito (MELLO, 1997, p. 2014). Diante da impossibilidade de distinguir os atores não estatais da população, a conduta recorrente foi a de infligir punições aos civis pela mera suposição de apoio à causa insurgente, numa espiral de violência que se realimentava também da incapacidade de compreender sua “irregularidade” como a única alternativa viável. Nessa lógica, combater o bom combate significava também expurgar a sua antítese, cujo reconhecimento de beligerância legal seria uma afronta à moralidade da guerra.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO *STATUS* JURÍDICO DOS ATORES NÃO ESTATAIS EM CONFLITOS ARMADOS

A GUERRA CIVIL AMERICANA E O CÓDIGO LIEBER (1863)

Em 1861, Francis Lieber, um professor de ciência política e jurisprudência da Universidade de Columbia (NY) preparou, em nome do presidente norte-americano Abraham Lincoln, um manual baseado na lei internacional. Se “as raízes das modernas leis da guerra repousam nos anos 1860” (CAMAHAN *apud* SOLIS, 2010, p. 39), o Código Lieber compõe, ao lado da Primeira Convenção de Genebra (1864) e da Declaração de São Petersburgo (1868), essa tríade originária (LIIVOJA, 2015, p. 1157-1177)². O Código Lieber foi posto em prática pela primeira vez em 1863, durante a Guerra Civil Americana (1861-65). Ele é a origem daquilo que viria a ser conhecido como Direito da Haia, ou seja, a lei dos conflitos armados escrita a partir do ponto de vista do soldado, buscando regular não somente o comportamento das tropas no campo de batalha, mas também os meios e métodos considerados lícitos para o uso da força militar. O código do professor Lieber foi, na verdade, um aprofundamento do seu primeiro trabalho jurídico especificamente ligado aos usos e costumes da guerra, por sua vez confeccionado a pedido do comandante dos Exércitos da União, general Henry W. Halleck, cujo desejo era que fosse demonstrada juridicamente a ilicitude do *Partisan Ranger Act*, editado em 1862, pelo presidente confederado Jefferson Davis. Por meio de tal Ato, estimulava-se o recrutamento e a incorporação de irregulares ao

2 Para o autor, o conjunto desses três tratados internacionais configura uma espécie de “mito original” do moderno direito de guerra (p. 1164).

exército confederado, numa tentativa de compensar a carência dos efetivos militares sulistas. Segundo o Ato, poderiam ser concedidas comissões a oficiais para recrutar e formar batalhões, regimentos e companhias de *partisans* (guerrilheiros), que receberiam os mesmos uniformes, salários e alimentação dos soldados regulares, e que, em contrapartida, teriam que se submeter aos mesmos regulamentos e medidas disciplinares.

Inquieto com o fato de que o *Partisan Ranger Act* representasse uma carta branca para que células guerrilheiras estivessem não só autorizadas, mas mesmo estimuladas a infiltrar e atuar à retaguarda de suas tropas, o general Halleck solicitou a Lieber que elaborasse um documento que chancelasse o Ato como ilegal e contrário aos costumes da guerra. Com isso, uma vez capturados, eles seriam considerados beligerantes ilegais e poderiam ser executados (SCHEIPERS, 2013, p. 26).

Mas o documento confeccionado pelo jurista não somente produziu subcategorias de guerrilheiros, como tratou de legitimar algumas delas, contrariamente ao que desejava o comando militar da União. Em seu *Guerrilla Parties Considered with the Reference to the Laws and Usages of War*, um texto incisivo, entremeado por diversos exemplos retirados da História Militar, Francis Lieber dividiu os irregulares em seis categorias, atribuindo a duas delas uma chancela de beligerância lícita: *partisans/free-corps* e *rising en masse* (LIEBER, 1862)³.

Obviamente que o resultado do trabalho de Lieber não agradou ao general Halleck nem aos seus subordinados. O *Partisan Ranger Act* havia tornado o problema das guerrilhas incontável por parte da Confederação, chegando ao ponto de elas praticamente conduzirem sua própria guerra, paralelamente. Como resultado, a União retaliou, tratando guerrilheiros como bandoleiros e passando a punir civis que apoiavam a guerrilha. Cidadãos que colaborassem ou encorajassem guerrilheiros, ou

3 Dispositivos precursores, respectivamente, dos atualmente existentes no artigo 4º, A, 1 e 6, da 3ª Convenção de Genebra (1949). *Partisans/free-corps* (*partisans* e *corpos de voluntários*) são os guerrilheiros *stricto sensu*; a diferença é que o *partisào* é parte do exército, e age separado dele, na retaguarda e nos flancos do inimigo, além das linhas de comunicação, enquanto o integrante do corpo de voluntários não pertence ao exército regular, consistindo de indivíduos autorizados pelo governo, mas não incorporados, e, portanto, não constantes da ordem de batalha. *Rising en masse* (*levante em massa*) são “os camponeses em armas”: na concepção atual, são membros da população de um território não ocupado que pega espontaneamente em armas, ainda que sem organização, para combater o invasor à sua aproximação.

deixassem de reportar a presença deles na área, passaram a receber multas em dinheiro e penas de prisão.

Se parcela considerável da discussão acerca da legitimidade da guerrilha repousa na dificuldade de traçar uma linha entre o regular e o irregular, bem como entre o combatente irregular e o cidadão não combatente, definitivamente o trabalho de Lieber não contribuiu para mitigar essa problemática. Pelo contrário, se, por um lado, seu Código continha comandos legais instruindo sobre a necessidade de proteger (e, para tanto, distinguir) os “cidadãos desarmados”, independentemente de qualquer outro critério, por outro lado, algumas instruções mostravam-se em conflito com essa noção de proteção geral das populações, num grau de ambivalência temerária (SCHEIPERS, 2013, p. 26), principalmente se considerados os elevados níveis de violência contidos nas hostilidades em curso à época.

A GUERRA FRANCO-PRUSSIANA (1870-71), A DECLARAÇÃO DE BRUXELAS (1874) E O MANUAL DE OXFORD (1880)

Ainda nas Guerras Napoleônicas (1792-1802), uma tendência à marginalização do combatente irregular já começara a surgir na Europa, paradoxalmente graças à ideia revolucionária do *levée en masse*, o conceito francês de conscrição universal. Em termos simples, o dilema era: se a propalada nacionalização da guerra simbolizava “o povo em armas”, como então considerar ilegítimas eventuais insurgências populares contrarrevolucionárias? Napoleão resolveu o impasse declarando ilegítimos os combatentes irregulares.

Os reflexos da indefinida situação jurídica dos atores não estatais também encontraram terreno para indesejável propagação na Guerra Franco-Prussiana (1870-71), que pavimentaria o caminho para a unificação da Alemanha. Com a queda do imperador Napoleão III, sobrinho de Napoleão Bonaparte, e que tornara-se prisioneiro dos alemães, estabeleceu-se em Paris a Terceira República, liderada por um governo de defesa nacional, uma espécie de coalizão política. O avanço militar germânico havia sido obtido mediante um elevado custo, em cruentas batalhas campais regulares contra o Exército francês, em Sedan e Metz (TEAGUE, 2015, p. 1).

Em 19 de setembro de 1870, tropas prussianas atingiram as cercanias de Paris e iniciaram um sítio à cidade. Essa estratégia visava a cortar suas ligações com o mundo externo, infligindo a fome a todos em seu interior. Embora Paris fosse guardada por diversos fortes e bastiões defensivos, muito pouco havia sido feito em termos de preparação para um sítio prolongado, incluindo estoques de suprimentos. Em fins de novembro, cerca de dois meses depois de sitiada, a cidade já estava completamente submetida à inanição, ao frio e às doenças. Um mercado negro logo surgiu, negociando todos os tipos de animais em troca de ouro e outras riquezas (TUCKER, 1937, p. 382). A cidade ficaria sitiada até o fim de janeiro de 1871.

León Gambetta, o líder mais proeminente do novo governo, tornou-se ministro do Interior e ministro da Guerra, iniciando a organização da defesa nacional. Ao lado das escassas tropas regulares disponíveis, em sua maioria compostas por soldados veteranos e destreinados recrutas, Gambetta decidiu utilizar uma nova estratégia contra a esmagadora desproporção de forças representada pelos alemães. A resistência dessa nova classe de soldados, os *franco-atiradores*, causaria extremo desgaste à máquina militar alemã, que não estava preparada para lidar com forças irregulares (VIDIGAL, 2006, p. 312). Onde quer que eles explodissem uma ponte ou um trecho de ferrovia – o que ocorria de modo frequente –, eles impunham pesadas limitações logísticas ao inimigo. Com o tempo, milhares de soldados passaram a ser deslocados para vigiar seções de linhas férreas, um procedimento improdutivo dada a extensão da malha. Quando sabotavam uma linha telegráfica, comprometiam os movimentos e a transmissão de ordens. Atuando na retaguarda das tropas, em especial em suas linhas de comunicações, os irregulares de Gambetta enfureceram as forças militares alemães, cujos líderes logo começaram a retaliar. Alegando serem os franco-atiradores criminosos e não soldados, os alemães passaram a lidar de modo extremamente rigoroso a cada incidente. Em alguns casos, pesadas reparações financeiras eram cobradas das localidades próximas, sobre as quais recaía a presunção de terem abrigado os irregulares. Como último recurso, eles passaram a executar franceses suspeitos de efetuar as demolições. No limite, enforcavam ou executavam a tiros quaisquer suspeitos, geralmente sem qualquer julgamento (VIDIGAL, 2006, p. 9-10). “Naturalmente nós matamos vários civis inocentes durante as represálias”,

diria um oficial alemão. “Mas a culpa era dos franco-atiradores” (WAWRO, 2003, p. 289).

Destarte, a questão dos franco-atiradores na Guerra Franco-Prussiana foi a face mais visível do choque cultural e ideológico entre a tradição republicana francesa – a crença em um exército formado por cidadãos ávidos por defender “a pátria em perigo” – e a abordagem prussiana da necessidade do exército como “a escola da nação”, e não como sua excrescência, não como sua natural protuberância (SCHEIPERS, 2015, p. 104).

Em 1874, com base em uma iniciativa russa, uma conferência foi convocada em Bruxelas, num esforço para uma ampla codificação das leis e costumes da guerra. Inspirando-se em parte no Código Lieber, a Declaração de Bruxelas – na verdade um projeto – não chegou a ser ratificada, dados os diferentes interesses geopolíticos das potências envolvidas nas deliberações. De um lado, estados menores, como França e Inglaterra, ciosos quanto à necessidade de uma ampla margem discricionária para organizar forças defensivas, posicionaram-se favoravelmente a uma regulação mais frouxa, que contemplasse diferentes categorias de combatentes irregulares legais. De outro lado, grandes potências, como Alemanha e Rússia, reforçavam suas próprias posições de limitar a beligerância legal tanto quanto possível, e idealmente bani-la (SCHEIPERS, 2015, p. 103).

Não obstante, avanços importantes foram obtidos, em particular os relacionados aos governos dos territórios ocupados – normas ainda hoje de considerável atualidade e importância – e ao *status* de certos beligerantes irregulares, que foram incluídos no escopo de legalidade, representando uma ampliação do universo outrora insculpido no Código Lieber.

Dada a natureza não vinculatória da Declaração de Bruxelas, o Instituto de Direito Internacional, numa sessão em Oxford (Reino Unido), em 1880, publicou seu Manual das Leis da Guerra Terrestre, incorporando vários trechos da Declaração, cujo texto em muito a ela se assemelhava (SCHEIPERS, 2015, p. 28). Embora acrescentasse outras categorias de beligerantes (guardas nacionais e tripulações de embarcações militares), tanto a questão do *status* jurídico dos irregulares como a legitimidade da guerrilha como método também não foram enfrentadas pelos juristas em Oxford. Ambos os textos foram não apenas amplamente omissivos no que tange aos combatentes irregulares, como também refletiram a abordagem

punitiva quanto aos civis, uma prática que havia se tornado comum nos campos de batalha daquele tempo. As forças ocupantes continuavam a demandar dos civis uma lealdade que era, na prática, impossível de prestar, dada a órbita de atuação dos guerrilheiros, que frequentemente operavam nas circunvizinhanças (SCHEIPERS, 2015, p. 224)⁴. A baixa aderência dos estados, tanto à Declaração de Bruxelas quanto ao Manual de Oxford, resultaria na inexistência de um consenso sobre a definição de beligerância legal, o que somente viria a ser alcançado em 1907.

EM BUSCA DA PAZ PERPÉTUA KANTIANA: A CONVENÇÃO DA HAIA (1907)

No século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, começaram a florescer ideias de que a confiança no progresso poderia ser estendida à esperança de abolição do flagelo da guerra, que havia se tornado industrializada e muito mais devastadora. A capacidade de produção e a complexidade fabril da indústria bélica americana e europeia que surgiu no século XIX não tinham paralelo em outros tempos (KEEGAN, 2006, p. 397). A Revolução Industrial permitia agora a produção em massa de novos armamentos e o desenvolvimento de meios de transporte com ainda maior capacidade de volume. O desenvolvimento de “armas de destruição em massa” (a metralhadora, em 1884; o canhão de retrocarga Krupp, em 1863) levaria as principais potências a tomar medidas para limitar sua liberdade de fazer guerras, tanto por meio da criação de uma corte internacional permanente de arbitragem – onde os estados poderiam chegar a uma solução pacífica de controvérsias – quanto pelo prosseguimento da tentativa de regulamentá-las. Enquanto o primeiro objetivo fracassou, inundado pelas objeções dos estados quanto ao melhor sistema para a escolha dos juízes, o propósito de apreciar o uso de certas armas e de regras de conduta em combate revelou-se bem-sucedido.

Desse modo, em 18 de outubro de 1907, na cidade da Haia, na Holanda, tomou corpo a Convenção IV Relativa às Leis e Usos da Guerra

4 Verifique-se, por exemplo, o art. 41 da Declaração de Bruxelas: “O inimigo, ao cobrar contribuições, quer como um equivalente para os impostos (ver artigo 5º), quer para pagamentos que devam ser feitos em espécie, ou como multas, deve proceder, na medida do possível, apenas de acordo com as regras para incidência e avaliação em vigor no território ocupado”. Alternativamente, o art. 57 do Manual de Oxford: “O ocupante poderá cobrar, a título de taxas e impostos, somente os já estabelecidos em benefício do Estado. Ele os empregará para custear as despesas com a administração do país, na medida em que o governo legítimo estava vinculado”. (grifos do autor)

Terrestre (Haia IV). Apesar de Lieber ter iniciado uma rica categorização de combatentes irregulares, a Haia IV, seguindo a tendência da Declaração de Bruxelas e do Manual de Oxford, limitou-se a definir a beligerância legal. Porém agora, 44 dos 57 estados participavam das negociações (embora ainda nenhum da África), atribuindo-lhe um caráter de ampla aceitação. Entre outras provisões, foram reafirmados os – até hoje consagrados – critérios para o direito ao estatuto do combatente e do prisioneiro de guerra (ou seja, o beligerante legal), por meio das quatro pré-condições a serem satisfeitas pelos grupos armados considerados análogos às forças armadas⁵. Também remanesceu reconhecida a beligerância legal dos levantes em massa.

Embora o Código Lieber tivesse utilizado definições positivas para diferentes categorias de irregulares e proposto tratamento diferenciado para cada uma delas, a Haia IV, ao estabelecer a beligerância legal com base em certas características inerentes às das forças armadas regulares, restou definindo o combatente irregular negativamente (por exclusão) (SCHEIPERS, 2015, p. 103). Essa opção por definir o combatente irregular *ex negativo* trouxe duas consequências principais. Primeiro, agrupou todos os diferentes tipos de irregulares sob um mesmo guarda-chuva de beligerância ilegal. Segundo, defini-los de modo negativo tornou inviável estipular um tratamento em termos positivos – mesmo punitivamente, se necessário. Em outras palavras, eles permaneceram “foras da lei”, tanto em termos de definição legal quanto de proteções legais, restando-lhes apenas o tênue e superficial conteúdo protetivo da Cláusula de Martens (SCHEIPERS, 2015, p. 103)⁶. Isso tangencia, por exemplo, um importante

5 1) Ter à frente uma pessoa responsável por seus subordinados; 2) Ter um sinal como distintivo fixo e reconhecível a distância; 3) Levar as armas ostensivamente; 4) Sujeitar-se em suas operações às leis e usos da guerra.

6 Nas Conferências de Paz da Haia de 1899, Friedrich von Martens, professor da Universidade de São Petersburgo e delegado do czar Nicolau II, propôs a redação de uma cláusula que, pelo sintético e importante conteúdo humanitário, foi introduzida no preâmbulo da IV Convenção da Haia de 1907 e reafirmada mais tarde no artigo 1º do Protocolo Adicional I (1977): “Nos casos não previstos pelo presente Protocolo ou por outros acordos internacionais, os civis e os combatentes ficarão sob a proteção e a autoridade dos princípios de direito internacional, tal como resulta do costume estabelecido, dos princípios humanitários e das exigências da consciência pública”. Consagrada como cláusula de Martens, ela é considerada a ligação entre as leis escritas e as normas consuetudinárias. É um dispositivo que por si só já seria um tratado de significativa importância, ao preconizar que, em havendo lacunas no DICA, deve ser buscada uma solução baseada no princípio da humanidade. Em outras palavras, ela expressa a seguinte ideia: aquilo que não é expressamente proibido pelo DICA, também não

problema na guerrilha, que é o tratamento dispensado a eles em caso de captura: historicamente têm-se observado diferentes abordagens, que vão desde a execução sumária até a concessão do *status* de prisioneiro de guerra, passando pela assimilação como criminoso comum ou mesmo pela aplicação de uma legislação de exceção. Uma outra característica da HIV é que ela não clarificou a diferença entre o irregular e o civil, ou seja, a noção de “civil” permaneceu indefinida. Isso somente seria alcançado em 1949, por meio da 4ª Convenção de Genebra, após a trágica experiência oriunda da II Guerra Mundial.

AS LIÇÕES DA II GUERRA MUNDIAL E AS CONVENÇÕES DE GENEBRA DE 1949

Dado que a Segunda Grande Guerra havia sido um conflito armado interestatal e simétrico em essência, após o seu encerramento foi difícil manter a imagem do combatente irregular como um rebelde ilegítimo, uma vez que a guerra havia validado a causa moral dos movimentos de resistência (SCHEIPERS, 2013, p. 29). Mesmo que a atuação dos grupos armados irregulares não tenha tido um amplo impacto no resultado estratégico da Guerra, seu envolvimento deixara um importante legado político (SCHEIPERS, 2015, p. 31). A regulamentação firmada na Haia não vinha sendo universalmente aplicada. A Alemanha, por exemplo, não respeitava os “maquis” na França, torturando-os e fuzilando-os mesmo após passarem a usar a Cruz de Lorena (MELLO, 1997, p. 214)⁷, o que servia como uma representação da continuidade histórica da guerra anti-irregular (SCHEIPERS, 2015, p. 31).

No que tange aos combatentes irregulares, as Convenções de Genebra de 1949 repetiram o que estabelecia a H.IV, de modo que os avanços nessa proteção específica foram decepcionantes. Os requisitos para beligerância legal das milícias e corpos de voluntários (ou seja, outros grupos armados que não as forças armadas regulares reconhecidas como tais no direito doméstico dos respectivos estados) permaneceram praticamente os

é necessariamente permitido, e mesmo se as leis escritas omitirem-se quanto a determinado aspecto, as normas consuetudinárias continuam a ser aplicadas.

7 A Cruz de Lorena é uma cruz heráldica, por causa de sua estrutura com duas barras horizontais; é um amuleto religioso usado como símbolo de poder e proteção, enaltecendo a Providência Divina. Fonte: Dicionário de Símbolos. Disponível em: <<https://www.dicionariodesimbolos.com.br/cruz-caravaca/>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

mesmos (MELZER, 2008)⁸, em grande parte devido, mais uma vez, às divergências no campo da política.

Por outro lado, as Convenções contemplariam uma significativa inovação, o art. 3º comum⁹, que passava a oferecer proteções humanitárias internacionais mínimas às vítimas dos conflitos armados internos – os que ocorrem dentro das fronteiras de um estado, não envolvendo uma segunda parte estatal. Em consequência, uma amplitude protetiva um pouco maior foi dada aos irregulares, não pela sua categorização como atores beligerantes em si, mas pela natureza dos conflitos dos quais, em geral, eles são protagonistas:

Art. 3º

No caso de conflito armado que *não apresente um caráter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes Contratantes*, cada uma das Partes no conflito será obrigada, pelo menos, a aplicar as seguintes disposições:

1) As pessoas que *não tomem parte diretamente nas hostilidades*, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de caráter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença,

8 “Estritamente falando, esses requisitos constituem, para as forças armadas irregulares, condições para o direito pós-captura ao privilégio de combatente e ao *status* de prisioneiro de guerra, e não elementos constitutivos das forças armadas de uma parte no conflito. Desse modo, o fato de que membros de forças armadas irregulares que não preencham os quatro requisitos não tenham direito ao privilégio de combatente e ao *status* de prisioneiro de guerra após a captura não significa que tais indivíduos devem necessariamente ser excluídos da categoria de forças armadas e considerados civis para fins de condução das hostilidades. Isso seria contrariar a lógica do princípio da distinção, já que colocaria forças armadas irregulares sob o mesmo regime legal protetivo concedido à população civil, meramente porque eles não se distinguiram da população, não carregaram armas abertamente ou não respeitaram leis e costumes da guerra em suas operações. [...] Assim sendo, todos os atores armados que demonstrem possuir um suficiente grau de organização militar e pertençam a uma das partes no conflito devem ser considerados como parte das forças armadas daquela parte” (p. 22, grifo do autor).

9 A consagrada referência à qualificação do art. 3º como “comum” deve-se ao fato de que ele, assim como os art. 1º e 2º, foi inserido nos textos das quatro Convenções de 1949 exatamente com o mesmo conteúdo, sendo, portanto, esses três artigos, “comuns” àquelas Convenções.

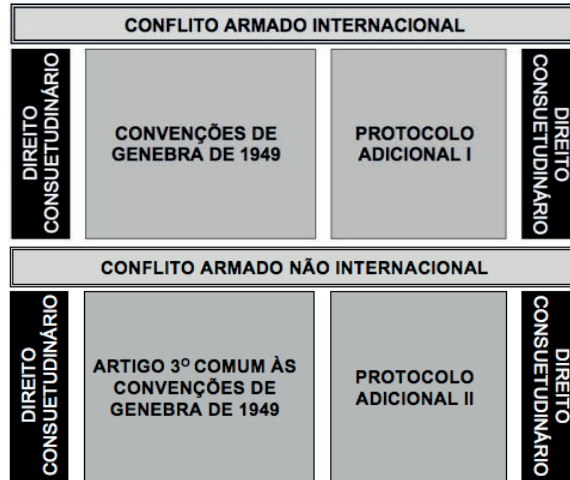
sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo (...).
(grifos do autor)

Diferentemente da Haia IV, que tratava da população civil, porém apenas em relação à ocupação militar, a 4ª Convenção de Genebra Relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra, surge como a primeira Convenção multilateral destinada a garantir uma ampla proteção aos civis, tanto como pessoas quanto como população. Embora construindo uma interpretação restritiva do conceito de civil – ela não define o que é “civil”, mas sim o que são “pessoas protegidas” –, a 4ª Convenção de Genebra permite, enfim, incluir as massas desorganizadas de civis sob a proteção das leis humanitárias, mesmo quando fragmentadas pelos territórios dos estados envolvidos. “Ela foi em grande medida o resultado das políticas implementadas pelos alemães durante a ocupação da Europa e, em particular, relacionadas ao Holocausto” (CARNAHAN, *apud* SOLIS, 2010, p. 84). Desse modo, a sanha punitiva amplamente imposta aos civis em represália à atuação de atores não estatais tornou-se agora ilegal, o que sem dúvida representou um importante freio à guerra total.

A FRAGMENTAÇÃO DOS IMPÉRIOS COLONIAIS E OS PROTOCOLOS ADICIONAIS DE 1977

Desde 1945 os conflitos armados não internacionais têm sido muito mais frequentes em todo o mundo do que a guerra entre estados. Seria natural então que, passados alguns anos da edição das Convenções de 1949, aperfeiçoamentos fossem necessários, já que os perfis dos conflitos armados estavam mudando. Guerras do tipo clausewitziano, envolvendo enormes exércitos engajados em batalhas de larga escala, passavam a dar lugar a guerras de guerrilha e a movimentos revolucionários. Essa constatação, aliada ao desenvolvimento de novos meios bélicos e métodos de combater, culminou com uma Conferência Diplomática na qual os estados elaborariam dois Protocolos Adicionais às Convenções de 1949. No Protocolo I (PA I) complementam-se disposições relativas aos conflitos armados internacionais, além de certas regras do Direito da Haia sobre condução das hostilidades. Já o Protocolo II (PA II) desenvolveu e complementou, inspirando-se no art. 3º Comum, as regras aplicáveis em caso de conflito armado não internacional. A Figura 1 ilustra o arcabouço jurídico então estabelecido:

FIGURA 1: ARCABOUÇO JURÍDICO DO DICA EM CONFLITOS ARMADOS INTERNACIONAIS E NÃO INTERNACIONAIS



Fonte: FISCHER, H. (2003).

As guerras nas colônias desempenharam um importante papel no desenvolvimento do conceito do combatente irregular, que havia sido reavaliado após a II Guerra Mundial e impactaria as guerras de descolonização na segunda metade do século XX. Não obstante, o tratamento dispensado aos irregulares não diferira fundamentalmente das práticas utilizadas nas metrópoles, em grande parte porque a ausência de instrumentos legais codificados permitia justificativas baseadas nessa aparente anomia. A solução encontrada no Protocolo Adicional I foi restringir as condições para a beligerância legal (SCHEIPERS, 2013, p. 30), persistindo, todavia, a definição *ex negativo*:

Artigo 43

1. As *forças armadas* de uma Parte em conflito compõem-se de todas as *forças, unidades e grupos armados e organizados*, colocados sob um comando responsável pela conduta de seus subordinados perante essa Parte, mesmo quando essa Parte seja representada por um governo ou autoridade não reconhecidos por uma Parte adversa. Tais forças armadas deverão estar submetidas a um regime de disciplina

interna que assegure particularmente o respeito às regras do direito internacional aplicáveis aos conflitos armados. (grifos do autor)

2. Os membros das forças armadas de uma parte em conflito [...] são combatentes[...].

Artigo 44

[...] os combatentes são obrigados a distinguir-se da população civil no curso de um ataque ou de uma operação militar preparatória de um ataque. Contudo, reconhecendo-se que nos conflitos armados existem situações nas quais, devido à natureza das hostilidades, um combatente armado não pode distinguir-se da população civil, este combatente conservará sua condição como tal, sempre que, nessas circunstâncias, porte suas armas abertamente.

Desse modo, os requisitos para o enquadramento no estatuto do combatente são diminuídos no PA I, possibilitando uma maior amplitude de pessoas qualificadas a receber o privilégio de combatente e o *status* de prisioneiro de guerra. Entretanto, nada é mencionado sobre como classificar os que não se encaixem nos pressupostos dos artigos 43 e 44 acima.

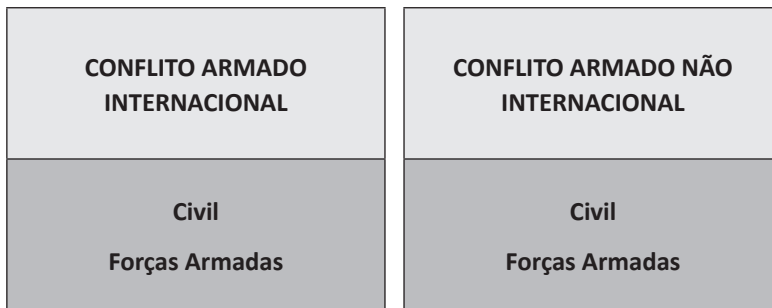
O sistema de proteção do PA II desenvolveu e suplementou o art. 3º Comum, inspirando-se essencialmente nos sistemas de proteção existentes do âmbito dos conflitos armados internacionais (SWINARSKI, 1988, p. 52). Embora ele tenha trazido relativamente poucos problemas para a comunidade internacional, suas provisões são tão genéricas e incompletas que não se adequam a servir de guia para a conduta dos beligerantes, de modo que o art. 3º Comum tem sido invocado com uma frequência substancialmente maior. Dada a especificidade dos seus requisitos objetivos¹⁰, o PA II somente foi aplicado até hoje em El Salvador, na década de 1980, e mesmo assim devido à aceitação de fato pelo governo daquele estado. Ele expandiu as proteções das populações civis a ataques,

10 Ocorrer no território de uma Alta Parte contratante, entre suas forças armadas e forças armadas dissidentes, ou grupos armados organizados, de modo que essas forças armadas dissidentes e esses grupos armados organizados: 1) estejam sob a direção de um comando responsável; 2) exerçam sobre uma parte desse território um controle tal que lhes permita realizar operações militares contínuas e concertadas; 3) apliquem o Protocolo.

protegendo também os bens indispensáveis à sobrevivência deles, além de banir o uso da fome como método de combate, outrora permitido no Código Lieber.

Desse modo, qualquer pessoa envolvida na ou afetada pela condução das hostilidades em um conflito armado estará obrigatoriamente enquadrada em uma das seguintes categorias mutuamente excludentes constantes da Figura 2:

FIGURA 2: CATEGORIAS MUTUAMENTE EXCLUDENTES DE ATORES EM CONFLITOS ARMADOS



Fonte: MELZER, 2008.

A evolução do *status* jurídico dos atores não estatais representou, portanto, de modo paradoxal, uma gradual e seletiva resposta às próprias necessidades de regulamentar o fenômeno dos combatentes irregulares, muito embora a opção tenha sido sempre pela definição negativa. Entretanto, significativos progressos protetivos foram alcançados no que concerne às populações civis, outrora penalizadas sistematicamente por um imbricamento tão indesejável quanto inoportuno com os irregulares. Isso porque “a imagem que um guerrilheiro tem de si mesmo não é a de um combatente solitário, oculto no meio do povo, mas de um povo mobilizado para a guerra” (WALZER, 2003, p. 306).

CONFLITOS ASSIMÉTRICOS E MORALIDADE SUBJACENTE

Não somente porque grande parte dos estados modernos vêm historicamente incorporando e consolidando valores típicos das democracias liberais, mas também em decorrência do colapso da União Soviética e do resultante efeito dominó fragmentador, conflitos armados interestatais têm sido uma gritante exceção. Do fim da Guerra Fria a 2007, o número de democracias subiu de 76 para 123 (NYE, 2009, p. 60), consolidando uma noção, derivada de Kant e do liberalismo clássico, de que democracias liberais não lutam contra democracias liberais. Um exercício de perspectiva histórica nos mostra que o último conflito de natureza internacional, nos moldes clássicos da guerra entre estados, foi a Guerra do Golfo (1991), entre o Iraque e a coalizão liderada pelos Estados Unidos da América.

As leis da guerra tradicionais são baseadas numa rígida distinção entre estado de paz e estado de guerra, muito embora desde a II Guerra Mundial as declarações formais de guerra tenham sido virtualmente inexistentes. A anatematização da guerra e a convicção, por parte das grandes potências militares, de que um novo conflito de escala global seria fatal para todas elas indistintamente, traduziu-se numa tentativa de disfarçar as agressões internacionais (ACCIOLY, 1982, p. 265). Desde 1945 os países raramente consideraram-se em um estado formal de guerra, razão pela qual as Convenções de Genebra de 1949 utilizam o conceito de *conflito armado*, transmitindo a ideia de que as leis humanitárias aplicam-se quando quer que forças armadas combatam entre si, independentemente de classificação oficial (PICTET, 1952, p. 32).

Embora haja tentativas, por parte de alguns juristas, de aplicar aos confrontos interestatais um critério restritivo com base na intensidade do conflito – excluindo, desse modo, os de pequena escala –, em geral não há maiores dificuldades em categorizar um conflito armado como internacional. Porém o mesmo não se pode afirmar sobre os conflitos não internacionais, ou internos (CANI). O artigo 3º Comum às Convenções não é claro nessa conceituação justamente porque, como nenhuma definição poderia ser suficientemente capaz de capturar todas as situações fáticas que a realidade dos CANI contempla, a natureza inerentemente reducionista de uma definição poderia minar o âmbito protetivo do direito humanitário. Além disso, nenhuma nação é ávida por anunciar que não

pode controlar a violência dentro de suas próprias fronteiras e entre seus próprios cidadãos (CARNAHAN, *apud* SOLIS, 2010, p. 102)¹¹. Por sua vez, o PA II introduziu rigorosos requisitos para a aplicabilidade de suas regras e um limiar mínimo abaixo do qual ele não deve ser aplicado, tornando essa aplicação extremamente rara em conflitos internos recentes, devido ao fato de que grupos insurgentes dificilmente cumprem os pressupostos do seu artigo 1º¹².

Nascedouro de grande parte da jurisprudência do DICA atualmente utilizada como fonte, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII)¹³, ao analisar o *Caso Tadić*, firmou o entendimento de que se está diante de um CANI “quando quer que haja [...] violência armada prolongada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados, ou entre esses grupos dentro de um Estado” (TPII, 1995, § 70)¹⁴. O TPII considerou também que a análise legal deve ser feita caso a caso, levando-se em consideração o *nível de intensidade* do conflito e o *nível de organização* das partes envolvidas. Desse modo, afirmou o Tribunal, pode-se “distinguir um conflito armado de banditismo, insurreições desorganizadas e de curta duração, ou atividades terroristas, que não estão sujeitas ao Direito Internacional Humanitário” (TPII, 1997, § 562). A definição cunhada pelo TPII foi endossada pelo Estatuto de Roma para

11 Vale ressaltar a própria postura brasileira durante a Conferência Diplomática (1974 a 1977) que discutiu os Protocolos Adicionais de 1977, em Genebra: fustigado por focos guerrilheiros em áreas da Amazônia e por movimentos populares contestatórios internos, o Brasil considerou que o Protocolo II somente seria aplicável se fosse igualmente reconhecida a sua aplicação pela parte adversa (no caso, pelos guerrilheiros, os atores não estatais de então), o que não tinha fundamento jurídico, haja vista a não atuação do princípio da reciprocidade em matérias versando sobre direitos humanos (*Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts. Genebra, 1974-1977. v. III. p. 286*).

12 Artigo 1º, 2: “[...] não se aplica às situações de tensão e perturbação internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos análogos, que não são considerados conflitos armados”.

13 Para um vasto e detalhado estudo de caso sobre os conflitos armados na ex-Iugoslávia, ver Sassöli, M., Bouvier, A. e Quintin, A. Case No. 203, Case Study, Armed Conflicts in the Former Yugoslavia. How Does Law Protect In War: cases, documents and teaching materials on contemporary practice in International Humanitarian Law. 3 ed., Vol. III, Part II, Cases and Documents. Geneva: ICRC, 2011.

14 A primeira parte da definição (mencionando “entre estados”) foi construída para amoldar-se aos CAI, ao passo que a segunda porção (que remete a “autoridades governamentais” e “grupos dentro de um estado”) buscou alcançar os CANI.

o Tribunal Penal Internacional¹⁵ e, acrescida dos critérios de intensidade e organização, foi corroborada pelo CICV, que em 2008 definiu o CANI ao qual se aplica o artigo 3º Comum:

São confrontações armadas *prolongadas* ocorrendo entre forças armadas do governo e forças de um ou mais grupos armados, ou entre tais grupos insurgindo-se no território de um Estado [parte das Convenções de Genebra]. A confrontação armada precisa alcançar um *nível mínimo de intensidade* e as partes envolvidas no conflito precisam evidenciar um nível mínimo de organização (INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS – ICRC, 2008 p. 5) (grifos e tradução do autor).

No que concerne ao nível mínimo de intensidade do conflito, o termo “prolongadas” sugere que as hostilidades não podem ser esporádicas, o que tem criado certa confusão, já que esse termo não se encontra nem no artigo 3º Comum nem no PA II (embora nesse último haja referência à capacidade de as forças conduzirem operações militares “contínuas e concertadas”, ao mesmo tempo em que afasta a aplicação do Protocolo às explosões esporádicas de violência e os distúrbios internos). Do mesmo modo, o artigo 3º Comum não contém nenhum critério de intensidade, podendo suscitar dificuldades quanto à sua aplicação, por exemplo, em certos conflitos denominados como de “baixa intensidade”. Nesse diapasão, outro julgado pelo TPII, o *Caso Limaj*, fornece elementos tangíveis adicionais para a avaliação do nível de intensidade de um CANI, a fim de distingui-lo de um mero distúrbio interno:

Os dois elementos determinantes de um conflito armado [são] a intensidade do conflito e o nível de organização das partes [...]. A título de exemplo, ao avaliar a intensidade de um conflito, [podem ser] considerados fatores tais como a gravidade dos ataques e se houve um aumento nos confrontos armados, a disseminação de confrontos sobre o território e ao longo de um período de tempo, qualquer aumento no número de forças governamentais e na mobilização e distribuição de armas entre ambas as partes no conflito, bem como se o conflito atraiu a atenção do Conselho de Segurança das Nações

15 Artigo 8º (2) (f) do Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

Unidas, e se quaisquer resoluções sobre o assunto foram aprovadas (TPII, 2005, § 89-90, tradução do autor).

Quanto ao critério de nível mínimo de organização das partes, as normas positivas igualmente não contribuem, uma vez que não há, no Protocolo Adicional II, nem tampouco no artigo 3º Comum, definição do que seriam “partes” no conflito ou grupos armados “organizados”. Novamente o socorro origina-se na jurisprudência internacional, por meio dos *Casos Limaj* (TPII, 2005, § 94-134)⁴³ e *Milošević* (TPII, 2004, § 23): o critério organizacional é caracterizado pela identificação de determinados *fatores e indicadores*, tais como os apresentados no Quadro 1 (LINDSTRÖM, 2012; PEREIRA, 2016).

QUADRO 1: FATORES E INDICADORES CARACTERÍSTICOS DE UM NÍVEL MÍNIMO DE ORGANIZAÇÃO DAS PARTES EM UM CANI

Nível mínimo de organização das partes em um Cani	
Fatores	Indicadores característicos
Estrutura de comando	uma sede; uma equipe de funcionários ou um alto comando; regulamentos internos; emissão de declarações políticas ou comunicados; uso de porta-vozes; classes e posições identificáveis; funções exercidas pelos líderes
Capacidade militar operativa	capacidade de formular uma estratégia militar unificada; emprego táticas militares; controle de determinado território e divisão em zonas de responsabilidade; capacidade de conduzir operações militares amplas e eficazes
Capacidade logística	cadeias de suprimento para acesso a armas e outros equipamentos militares; capacidade de movimentar tropas, de recrutar, armar e treinar pessoal; tipos e quantidades de armas
Sistema disciplinar interno e capacidade de implementar o DICA	regras disciplinares; mecanismos de punição; treinamento
Capacidade de “falar a uma só voz”	capacidade de agir em nome dos membros em negociações políticas; capacidade de celebrar acordos diplomáticos e de cessar-fogo

Fonte: Boškoski (*apud* PEREIRA, 2016) e LINDSTRÖM (2012) com base nos *Casos Limaj et al e Milošević*.

Relevante recordar que, tanto em um CAI quanto em um CANI, a fim de que seus membros se beneficiem dos privilégios de combatentes, os grupos armados organizados precisam ser as (ou fazer parte das) forças armadas de uma parte no conflito, quer essa parte seja estatal, quer seja não estatal, isto é, eles precisam “pertencer” a uma das partes no conflito. O conceito de “pertencer a” requer pelo menos uma relação *de facto* entre o grupo armado organizado e a parte no conflito, relação essa que pode ser oficialmente declarada ou expressa mediante acordo tácito ou comportamento conclusivo, em qualquer caso tornando claro por qual das partes o grupo está combatendo.

Tanto os CAI quanto os CANI são regulados pelo direito costumeiro (consuetudinário) e por tratados internacionais. A diferença principal, entretanto, é que devido ao fato de os estados serem relutantes em abrir mão de seu direito soberano de regular assuntos internos, há um limiar mais exigente para aplicação do DICA aos CANI. Porém, uma dicotomia entre CAI e CANI não se amolda à complexidade dos conflitos modernos, notadamente no que tange às situações nas quais atores não estatais operam transnacionalmente ou através das fronteiras de territórios ocupados (PAULUS e VASHAKMADZE, 2009, p. 100; 110)¹⁶. Nesse sentido, a noção de conflito assimétrico não pode ser restrita a conflitos armados entre estados e entidades não estatais, já que pode envolver estados em um conflito armado internacional, no significado do DICA. Há, em decorrência, vigoroso debate acadêmico sobre a aplicabilidade das normas humanitárias a conflitos assimétricos¹⁷, já que, sob certa perspectiva, qualquer enfrentamento bélico poderia ser caracterizado como assimétrico, pois jamais os adversários serão inteiramente iguais (LINDSTRÖM, 2012, p. 30). Metz e Jonhson (apud SCHMITT, 2008, p. 3-4) propõem uma abrangente definição do que consideram *assimetria*. Para eles,

16 Parte desse imbróglio tipológico deve-se ao fato de que o DICA contempla apenas dois conjuntos de normas, enquanto há três potenciais combinações de partes guerreando e de territórios: conflito armado internacional clássico entre estados; conflito armado não internacional entre um estado e um ou mais grupos não estatais; conflito “transnacional” entre um estado e um grupo não estatal (ou entre grupos não estatais) no território de mais de um estado.

17 Sobretudo devido “ao infame documento de George W. Bush, em 7 de fevereiro de 2002, sobre a não aplicabilidade do DICA aos Talibãs e aos terroristas da Al Qaeda em Guantánamo e em qualquer outro lugar” (PAULUS e VASHAKMADZE, 2009, p. 109; 110).

[n]o domínio dos assuntos militares e da segurança nacional, assimetria é agir, organizar e pensar de forma diferente dos adversários, para maximizar as próprias vantagens, explorar as fraquezas de um oponente, atingir a iniciativa ou obter maior liberdade de ação. Pode ser político-estratégica, militar-estratégica, ou uma combinação destas. Pode implicar diferentes métodos, tecnologias, valores, organizações, perspectivas de tempo ou alguma combinação destes. Pode ser de curto prazo ou longo prazo. Pode ser deliberada ou por padrão. Pode ser discreta ou consoante com a combinação de abordagens simétricas. Pode ter dimensões psicológicas e físicas.

Algumas vezes são empregadas como sinônimas de *guerra/conflito assimétrico* as denominações *guerra irregular*, *guerra de guerrilha*, *insurgência*, *conflito de baixa intensidade* ou *guerra de quarta geração*. Mais recentemente, também começou a tomar forma nos debates a expressão *guerra híbrida*. Todas essas construções semânticas encerram em sua concepção um tipo de guerra em que há a perda, pelo estado, do monopólio da violência legítima organizada, associada a uma mudança de enfoque da vanguarda do exército inimigo para o interior das cidades, com forças de efetivos reduzidos e um mínimo de apoio logístico da retaguarda, porém atuando com o máximo de iniciativa e liberdade de ação (VISACRO, 2009, p. 39).

ASSIMETRIA MORAL E *JUS IN BELLO*

Um dos princípios fundamentais do DICA é o de que o *jus ad bellum* e o *jus in bello* são corpos legais separados e independentes, sem influência normativa de um sobre o outro¹⁸. Nas guerras entre partes que sejam iguais e simétricas, justiça e igualdade reforçam-se e apoiam-se reciprocamente, mas na guerra assimétrica eles são mutuamente excludentes: a guerra ou é justa, ou é igual (“limpa”). Se considerarmos que combater sob a luz do *jus in bello* é uma das condições necessárias para a guerra justa (*jus ad bellum*), então estamos falando de uma subordinação do *jus ad bellum* ao *jus in bello*. Mas então, se for negado o direito do recurso à guerra a quem mais dela

18 N. do A.: embora independentes, as duas vertentes são indissociáveis. O primeiro tipo de julgamento de uma guerra é de natureza adjetiva: dizemos que uma guerra determinada é justa ou injusta. O segundo é de natureza adverbial: dizemos que a guerra é travada de modo justo ou de modo injusto. Escritores medievais tornaram a diferença uma questão de preposições, fazendo a distinção entre *jus ad bellum*, a justiça do guerrear, e *jus in bello*, a justiça no guerrear (MELLO, 1997, p. 34).

precise (o mais fraco, o oprimido), como o ato de recorrer à guerra poderá ser uma fonte de justiça?

Sempre que confrontadas as justificativas das partes quanto à opção de terem recorrido ao uso da força para a solução de um conflito (*jus ad bellum*), as versões são diametralmente opostas: uma o fez legalmente; a outra, ilegalmente. A maior parte dos combatentes sempre acredita que sua causa é justa, mesmo ilusoriamente ou em termos de autoengano moral, sendo que as tentações de recurso à guerra injusta serão maiores para o forte do que para o fraco: enquanto este último geralmente faz guerras “por necessidade”, aquele faz guerras “por escolha” (RODIN, 2006, p. 164). Ora, se um estado A considera que recorreu à força legalmente – e em consequência, segundo o estado A, o ator B o fez de modo ilegal – haverá uma tendência de que A considere que não somente os combatentes, mas também os demais cidadãos vinculados de algum modo a B, sejam menos merecedores dos benefícios do DICA. Em outras palavras, a formulação lógica seria: se eles representam a ilegalidade, por que então devem desfrutar dos correspondentes benefícios oriundos da lei (METZ e JONHSON *apud* SCHMITT, 2008, p. 40)?

Argumentos morais contra guerreiros irregulares têm uma longa história na teoria da guerra justa e na ética, pois a guerra irregular tende a ser intratavelmente suja do ponto de vista moral (JOHNSON, 1999). Esses argumentos tendem basicamente a ser de duas naturezas, ambas ligadas respectivamente a dois princípios fundamentais do DICA: a *distinção* (“eles colocam civis em risco ao se misturarem à população para executar suas ações”; “eles têm como objetivo os civis em si mesmos”) e a *proporcionalidade* (“seus métodos e meios de combate não levam em conta o *quantum* de vantagem militar obtida por meio do resultado da ação, *vis-à-vis* as mortes indesejadas de inocentes”). Mas esse horror e repulsa às táticas assimétricas são de fato fundados em considerações morais sólidas ou são apenas reflexos de mero preconceito alimentado pelo tipo de guerra lutado pelo Ocidente, um modelo que os exércitos ocidentais conseguem dominar? As guerras convencionais do século XX mataram muito mais do que as assimétricas, em grande parte pela longa duração resultante da própria simetria. Adicionalmente, os atores não estatais têm muito menos meios à disposição, o que torna suas ações mais esporádicas – embora mais eficazes, dado o efeito catalizador da

opinião pública (RODIN, 2006, p. 156). É fato que muitos exércitos regulares foram bem-sucedidos em aumentar seus padrões de disciplina no campo de batalha, mas fora dali muitas vezes os soldados mostraram-se tão propensos a saquear e a pilhar quanto seus oponentes irregulares. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma hierarquia moral segundo a qual o irregular é percebido como um ator moralmente inferior, em grande medida deriva mais de um reflexo das ambições dos exércitos regulares do que da realidade empírica, numa tentativa de purgar todos os seus traços negativos (SCHEIPERS, 2015, p. 224). Por exemplo, considerar que forças regulares cumprem na integralidade o critério de distinção significa desconsiderar tanto a relevância das tropas de forças especiais na estrutura dos exércitos ocidentais – cuja natureza da atividade exige muitas vezes sua atuação descaracterizada e fortuita – quanto a exponencial presença de prestadores de serviço e fornecedores terceirizados no campo de batalha, cujo trabalho frequentemente obscurece e põe em risco a categoria de civil e suas proteções decorrentes.

A guerra assimétrica é caracterizada pela tentativa, por parte de um dos lados, de anular dois elementos-chave da guerra simétrica – o uniforme e o *front* –, transformando-a numa guerra de todos contra todos e em todo lugar. Diferentemente do que ocorre na guerra simétrica, porém, a assimétrica assenta mais pesadamente a responsabilidade moral sobre os ombros dos oficiais e praças menos graduados, visto que essas guerras são na verdade microguerras. Elas embutem uma realidade trágica em termos de danos colaterais e baixas acidentais, pois esses resultados são parte da própria estratégia da parte mais fraca. Atingir a população é uma forma indireta e insidiosa de recrutá-la para a guerra, o que também pressiona moralmente a opinião pública contra o adversário mais forte (HALBERTAL, 2014, p. 1, 2, 10, 11).

Pessoas que se opõem ao emprego de parâmetros morais para a guerra contemporânea usam quase sempre o mesmo argumento, desdobrado em dois fatores: 1) a complexa e interconectada natureza da sociedade moderna obscurece a distinção entre combatente e não combatente de vários modos, tornando-a irrelevante; 2) o potencial destrutivo das armas modernas torna insignificante falar de discriminação. Olhados de perto, esses argumentos não têm sustentação sólida. Primeiro porque sempre houve certa ambiguidade na definição do *status* de combatente no campo

de batalha. Segundo, qualquer armamento ao longo da História apenas passou a ter efeitos indiscriminados quando o seu portador decidiu usá-lo desse modo, algo que é imoral independentemente da batalha e de seu tempo (JOHNSON, 1999, p. 152-154). Percepções são o que realmente importa em termos de moldar atitudes, mas a moral não é a ordem que justifica axiologicamente o direito. Ela atua de modo subalterno a ele, exteriorizando o poder social (VERNENGO *apud* SWINARSKI, 1991, p. 94).

O uso de táticas assimétricas é problemático e inerentemente errado porque todas elas têm sua eficácia dependente de algum grau de subversão dos princípios do *jus in bello*, em especial o que se refere à imunidade do não combatente (distinção), mesmo as concepções operacionais alternativas, como a guerrilha, que o fazem de modo mais sutil (disfarçam-se de civis durante os ataques, usam instalações civis com propósitos militares etc). Em última análise, essas táticas fazem uso da própria relutância da parte convencional de atacar civis como fonte de sua vantagem estratégica (RODIN, 2006, p. 158). Por outro lado, o argumento de que o comandante militar do exército convencional sofrerá, em uma guerra assimétrica, uma espécie de “paralisia tática” caso tenha que se preocupar, além do cumprimento da missão e da proteção dos seus homens, com os inúmeros desdobramentos da presença de civis no campo de batalha, não exatamente se sustenta na prática. Se na guerra simétrica essa paralisia não ocorre, por que então ela emergiria num cenário de assimetria? Se naquele tipo de conflito o comandante tem que processar inúmeras informações, e ao mesmo tempo tomar várias decisões ligadas à sua missão, em frações reduzidas de tempo (“onde eu posiciono minhas metralhadoras? de onde estão vindo esses civis? por onde progrido com minha tropa?”), como então ele não fica paralisado por esse pesado fardo? Lesões e danos incidentais e indiretos infligidos a não combatentes, como resultado de ações militares direcionadas a forças inimigas não é o mesmo, nem legal nem moralmente, que danos causados por ações que, direta e intencionalmente, miram não combatentes ou deles fazem uso para proteção própria (JOHNSON, 1999, p. 126), como no caso dos escudos humanos involuntários. Em certo sentido, porém, embora táticas assimétricas colidam com fundamentos de justiça ao atacarem ou exporem não combatentes a riscos excessivos, algumas delas – como, por exemplo,

o recurso à perfídia¹⁹ – aparentemente se justificam pelo princípio da igualdade, ao restabelecerem certo equilíbrio em conflitos radicalmente desiguais (RODIN, 2006, p. 159). Por outro lado, a justificativa dada a um soldado regular para lhe permitir o uso de suas armas não é absoluta, e ela vem com riscos: ao se tornar um soldado, um indivíduo aceita esses riscos, já que ele não sabe (ou deveria saber) que não poderá cumprir seu dever de outro modo (JOHNSON, 1999, 133). Pairando sobre a aceitação desses riscos está o peso da responsabilidade do comandante, cujo tríplice papel de *impedir*, *reprimir* e *denunciar* violações, aliado ao seu preparo profissional e à liderança pelo exemplo, quase sempre dará o tom da disciplina e do perfil moral de sua unidade.

Todos os seres humanos merecem respeito moral e desfrutam de certas proteções morais pessoais. Mesmo nas guerras assimétricas, ainda que consideradas injustas ou “sujas”, pessoas têm o direito de não serem atacadas ou expostas a riscos excessivos e isso somente pode ser perdido ou alienado em situações excepcionais. Desse modo, do ponto de vista moral, o maior peso de responsabilidade nessa proteção deve recair sobre o mais forte, pois ele tem mais capacidade de ganhar e de se engajar em guerras por escolha. Ao fazer isso, estará atingindo um triplo efeito: oferecerá um recurso mínimo ao mais fraco para recorrer à guerra; protegerá os civis contra seus efeitos, de modo que tanto combatentes quanto não combatentes terão seu sofrimento minimizado; e reduzirá as motivações para a adoção de técnicas assimétricas. “Se nas questões práticas dever fazer implica poder fazer, nas grandes questões morais poder fazer implica dever fazer” (RODIN, 2006, p. 157, 165, 166).

Em suma, a constituição das forças oponentes influenciará o grau de amplitude e a extensão com que os atores respeitarão as normas do DICA. A opção de participar das hostilidades em consonância com as leis e costumes da guerra, certamente transcenderá os imediatos resultados decorrentes da tática empregada e da necessidade militar geradora da opção

19 Protocolo Adicional I, art. 37. São os atos que apelam à boa-fé do adversário, com a intenção de enganá-lo, fazendo-lhe crer que tem o direito a receber ou a obrigação de conceder as proteções que estipulam as normas do direito internacional (exemplos: simular intenção de negociação ou rendição usando a bandeira de parlamento/bandeira branca; simular incapacidade devido a ferimento ou doença; simular um *status* de civil ou não combatente; simular *status* protegido utilizando sinais, emblemas ou uniformes da ONU, de estados neutros ou de estados não partes no conflito). A distinção entre a perfídia e o estratagema (ardil de guerra) é uma linha que pode ser obscura, mas é importante para prevenir julgamentos errôneos.

violenta. Mais do que isso, o modo como a guerra é travada geralmente determina o tipo de paz que será obtida. Uma guerra injusta impede uma paz justa, ou seja, uma paz genuína. Levar o conflito ao seu término de modo que as partes possam reconciliar-se, cooperando na reconstrução de suas sociedades, depende consideravelmente de como eles combateram durante a fase armada de sua disputa (JOHNSON, 1999, p. 158). Nesse sentido, o respeito ao DICA será linha mestra de procedimentos para o uso legítimo da força pelo estado, não interessando que tipo de método ou de comportamento em relação às leis e costumes da guerra venham a ser desencadeados pelo inimigo não estatal.

CONCLUSÃO

O Direito Internacional dos Conflitos Armados é um sub-ramo do Direito Internacional Público singular por várias razões. A começar pelo seu propósito, ele pretende tutelar juridicamente uma atividade humana – a guerra – que é considerada a própria negação do direito, haja vista ter sido tornada ilegal como forma de resolução de controvérsias, salvo em circunstâncias especiais. Ele também embute aparentes paradoxos. Como justificar, por exemplo, que em tempo de conflito armado seja lícito ao beligerante legal matar o seu oponente (bem tutelado = vida), porém a ele seja defeso torturar esse mesmo adversário (bem tutelado = dignidade). O mesmo se deu em termos de codificação: uma das maiores forças motrizes para positivá-lo – o fenômeno dos atores irregulares, não estatais – foi justamente por ele negligenciado nessa mesma evolução de positividade normativa, preferindo-se ora denegar a sua nefasta existência, ora defini-los por meio de uma abordagem *ex negativo*.

Ao longo de sua evolução normativa, a concepção atribuída pelo Direito Internacional Público aos diversos matizes de atores não estatais revestiu-se, em certo sentido, de uma condescendência tolerante. Qualquer que fosse a denominação a eles atribuída – combatentes irregulares, insurgentes, guerrilheiros, milicianos, rebeldes, bandoleiros, grupos armados organizados –, a tendência foi a de que, embora indesejáveis em razão de sua intrínseca heterodoxia, fossem percebidos como inevitáveis desdobramentos de um cenário de correlação assimétrica de capacidades. Essa tácita aceitação de sua existência não foi, entretanto, capaz de atuar como indutora à construção de um arcabouço jurídico que fosse, ao mesmo

tempo, suficientemente claro quanto à conceituação, e adequadamente delimitador do espectro de sua atuação lícita em cenários de conflitos armados.

O conceito de guerra irregular emergiu em meados do século XVIII, inicialmente concebido como um complemento tático da guerra regular. Apesar da intensa participação de guerreiros irregulares nos conflitos do século XIX, em particular na Guerra Civil Americana (1861-1865) e na Guerra Franco Prussiana (1870-1871), a questão da obscuridade de seu *status* jurídico teimou em permanecer nos campos de batalha como uma sombra indesejável. Durante aquele sangrento conflito na América do Norte começaram os primeiros esforços de codificação daquilo que já era parte dos usos e costumes da guerra há tempos: surgia o Código Lieber, escrito para uma guerra civil – e, portanto, para um conflito armado não internacional –, mas que ironicamente tornar-se-ia um código para conflitos armados internacionais, perpetuando-se no tempo, dada a visão prospectiva privilegiada e o apuro jurídico do seu autor.

Grandes potências da época, como Inglaterra e Reino Unido, temiam que sua autoridade colonial fosse comprometida, acrescentando então o peso de seus interesses políticos às tentativas de banimento desses indesejáveis atores. Num ambiente anárquico de estados soberanos, cujo voluntarismo é a principal razão de formulação do DICA, não é de se surpreender que o progresso no reconhecimento da beligerância legal não estatal tenha sido outrora insignificante.

A tendência evidenciada a partir dos anos 1960, sinalizando para o aumento dos conflitos armados de natureza não internacional, não apenas consolidou-se em nosso tempo, mas notadamente materializou-se, ao constatarmos a supremacia de ocorrência de CANI em face de CAI. Como natural consequência, as discussões sobre a aplicabilidade do DICA à guerra assimétrica, notadamente aos seus atores não estatais, têm proporcionalmente aumentado à medida que a frequência desse tipo de conflito se consolida. Não obstante, no tocante à normatização da conduta dos atores não estatais, tanto os diplomas legais (artigo 3º Comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, Protocolo Adicional II e Estatuto de Roma) quanto o direito consuetudinário correlato remanescem como uma prioridade menor, o que traduz, no mínimo, uma contradição.

Tecnicamente falando uma assimetria real é aquela que envolve ações que um adversário pode executar e que você, ou não pode, ou não irá fazê-lo. Do ponto de vista tipológico, um confronto entre um estado e um ente transnacional não estatal qualifica-se como conflito armado somente quando está claro o limiar de violência requerido, ou seja, deve ser pelo menos um conflito armado entre dois grupos organizados. Nesse sentido, as crescentes assimetrias no campo de batalha significam, em última análise, que conflitos nos quais a plenitude do arcabouço legal do DICA seja aplicada serão cada vez mais exceção, e não regra. Por outro lado, as regras mínimas do art. 3º Comum e do art. 75 do PA I, além do direito consuetudinário, aplicam-se em quaisquer circunstâncias, aí incluídos os conflitos transnacionais, sendo os critérios geográficos, na verdade, elementos tornados obsoletos para fins de análise de territorialidade.

A reduzida prática reflexiva sobre a problemática dos conflitos armados não internacionais (que, em sua maioria, porém nem sempre, caracterizam-se por uma assimetria inerente) pode contribuir para a solução minimalista de que, na ausência de personalidade estatal, e dada a sua voluntária opção pela solução violenta das armas, sejam negados aos atores não estatais os ganhos civilizatórios conquistados pelas nações politicamente organizadas, transformando-os, bem como aos seus pleitos, em bestas marginalizadas e imorais. Essa percepção não somente desconhece a trajetória de construção normativo-doutrinária do DICA, como desconsidera o potencial efeito estratégico que a legitimação de sua condição de beligerância legal poderá trazer após a cessação das hostilidades.

Atores que se engajaram em operações terroristas globais – organizações celulares, lobos solitários e congêneres – não poderão ser tratados do mesmo modo que aqueles que prestaram lealdade às insurgências locais e aos grupos armados organizados territoriais. A questão-chave é, desse modo, direcionar o tratamento de atores não estatais, em teatros de conflitos assimétricos, aos objetivos de estabilização política e reconciliação social. Experiências colhidas nas fases pós-conflito em vários cenários ao redor do mundo demonstram que posicionamentos extremados sobre como proceder nesse campo contribuem pouco ou, em alguns casos, inclusive deterioram os esforços de estabilização. De um lado, a postura de inserir esses personagens em “buracos negros jurídicos”

alimenta uma indesejável espiral de violência entre os remanescentes ainda não desmobilizados, incitando-lhes ao recrudescimento como forma de pressão. De outro lado, anistias e perdões indiscriminados disseminarão a frustração pelo tratamento injusto para com os que se mantiveram minimamente alinhados a pressupostos de humanidade na aplicação da violência, dificultando a formação de coalizões politicamente fundamentais para um recomeço sustentável. Um meio-termo precisa ser atingido, o que pode, por exemplo, ser feito por intermédio da garantia de imunidade à persecução penal pela participação beligerante lícita, ou mesmo pelo gradiente de esforço evidenciado no cumprimento das normas reguladoras das hostilidades, em ambos os casos mediante a necessária comprovação por tribunais ou comissões constituídas para esse fim, porém sendo sempre assegurado o benefício da dúvida. Diferentemente de um passado no qual a recorrência do paradigma assimétrico não estatal podia ser desprezada, hoje a questão do tipo de tratamento a ser dispensado aos seus protagonistas integra o portfólio de opções estratégicas disponíveis para o desafio da estabilização. O sofrimento humano e os danos materiais causados pelo conflito são de muito maior magnitude quando não se respeita a proteção conferida pelo DICA, e seus efeitos são sentidos a longo prazo. Além disso, reconciliações plenas, quando acontecem, são mais penosas e demoradas. Diferentemente do que se possa pressupor, porém, agir conforme os preceitos normativos humanitários mínimos não depende da natureza das partes – se soldados regulares ou entes não estatais tentando compensar assimetrias de toda espécie –, mas sim das decisões racionais que essas partes tomam (BANGERTER, 2011, p. 79). Uma lide bélica confrontando um estado e um ou mais atores não estatais sempre trará à baila as obrigações inerentes aos integrantes das forças armadas estatais, os quais são representantes do próprio estado em determinado momento e sob determinadas circunstâncias. Em outras palavras, uma supremacia moral, pedra angular do comportamento ético em combate, e ínsita nos recônditos fundamentos filosóficos do DICA, precisa nortear os soldados profissionais em todos os momentos, o que poderá ter impacto estratégico importante na fase de estabilização pós-conflito, e ser fundamental para assegurar o caminho a uma paz sustentável. Desconsiderar isso é olhar apenas para a árvore, ao invés de enxergar a floresta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, H. *Manual de direito internacional público*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

BANGERTER, O. Motivos por los que los grupos armados deciden respetar o no el derecho internacional humanitario. *International Review of the Red Cross*, n. 882, jun. 2011.

BOUVIER, A., QUINTIN, A. e SASSÒLI, M. *How Does Law Protect In War: cases, documents and teaching materials on contemporary practice in International Humanitarian Law*, 3ª ed., Vol. III, Part II, Cases and Documents. Geneva: ICRC, 2011.

CARNAHAN *apud* SOLIS, G. *The law of armed conflict: international humanitarian law in war*. New York: Cambridge University Press, 2010.

DIPLOMATIC CONFERENCE ON THE REAFFIRMATION AND DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW APPLICABLE IN ARMED CONFLICT, Genebra, 1974-1977, v. III.

HALBERTAL, M. *Moral challenges in asymmetric warfare*. Sítio da internet, NYU: New York. 2014. p. 1, 2, 10, 11. Disponível em: <https://www.wzb.eu/sites/default/files/u32/paper_moshe_halbertal_moral_challenges_in_asymmetric_warfare.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC). How is the term “Armed Conflict” defined in International Humanitarian Law, *Opinion Paper*, mar. 2008. Disponível em <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2017.

JOHNSON, J. T. *Morality and contemporary warfare*. New York: Yale University Press. 1999.

KEEGAN, J. *Uma história da guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LIEBER, F. *Guerrilla Parties Considered with the Reference to the Laws and Usages of War* (1862).

LIIVOJA, R. Technological change and the evolution of law of war. *International Review of the Red Cross*, v. 97, n. 900, nov./jan., 2015, p. 1157-1177.

LINDSTRÖM, F. *Asymmetric warfare and challenges for international humanitarian law: civilian direct participation in hostilities and state response*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional Público. Uppsala Universitet, Suécia, 2012.

MELLO, C. D. A. *Direitos humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MELZER, N. Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under International Humanitarian Law. *International Review of the Red Cross*, v. 90, n. 872, dez 2008, p. 991-1047.

METZ e JONHSON *apud* SCHMITT, M. Asymmetrical warfare and International humanitarian law. *Air Force Law Review*, v. 62. 2008.

NYE, J. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Gente, 2009.

PAULUS, A. e VASHAKMADZE, M. Asymmetrical war and the notion of armed conflict – a tentative conceptualization. *International Review of the Red Cross*, v. 91, n. 873, mar. 2009.

PEREIRA, C. F. O. *Gangues territoriais e direito internacional dos conflitos armados*. Curitiba: Juruá, 2016.

PICTET, J. (ed.), *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Genebra: CICV, 1952.

RODIN, D. The ethics of asymmetric war. In SORABJI, R. e RODIN, D. *Ethics of war: shared problems in different traditions*. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2006.

SCHEIPERS, S. O direito internacional humanitário está desatualizado? A questão dos combatentes irregulares. *Military Review*, mar./abr., Fort Leavenworth, 2013.

SCHEIPERS, S. *Unlawful combatants: a genealogy of the irregular fighter*. Oxford: Oxford, 2015.

SWINARSKI, C. *Introdução ao direito internacional humanitário*. Brasília: CICR, 1988.

TEAGUE, P. *Asymmetrical warfare and the Franco-Prussian War, 1870-1871*.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA (TPII). The Prosecutor v. Dusko Tadić. *Opinião e Julgamento (Câmara de Julgamento II)*. Caso No IT-94-1-T, 07.05.1997, § 562.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA (TPII). The Prosecutor v. Dusko Tadić, *Decisão sobre a Moção de Defesa ao Recurso Interlocutório sobre Jurisdição*, IT-94-1-A, 02.10.1995, § 70.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA (TPII). *The Prosecutor v. Limaj et al.* Caso No IT-03-66-T, Julgamento (Câmara de Julgamento II), 30.11.2005, § 89; 90.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA (TPII). *Limaj et al.*, Julgamento, Caso. No IT-03-66-T, 30.11. 2005, § 94-134.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA (TPII). *Prosecutor v. Milošević*, Decisão da Câmara de Julgamento, Caso No IT-02-54-T, 16.06. 2004, § 23.

TUCKER, S. *Wars that changed history: 50 of the world's greatest conflicts*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1937.

VERNENGO, *apud* SWINARSKI, C. *A norma e a guerra*. Buenos Aires: CICR, 1991, 59p.

VIDIGAL, A. Guerras da unificação alemã. In: MAGNOLI, D. (Org.). *História das guerras*. São Paulo: Contexto, 2006.

VISACRO, A. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto. 2009.

WALZER, M. *Guerras justas e injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WAWRO, G. *The Franco-Prussian War: the German conquest of France in 1870-1871*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

O DISCURSO DA PREVENÇÃO DE CONFLITOS E O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: DO USO DA FORÇA À “PRIMAZIA DA POLÍTICA”

Ricardo Martins Rizzo*

RESUMO

Diante de uma das mais graves crises de segurança internacional após o fim da Guerra Fria, o novo secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres evocou a importância da prevenção de conflitos e a “primazia da política”. No entanto, o discurso dominante na ONU sobre a prevenção de conflitos e a atuação do Conselho de Segurança (CSNU), desde o início da década de 1990, vem se concentrando em identificar “obstáculos” e fatores que dificultam a ativação, pelo Conselho, de medidas de coerção ou uso da força, conforme o capítulo VII da Carta da ONU. Muitas vezes suas análises estabelecem relações lineares e automáticas entre a prevenção de conflitos e a adoção de medidas sob o capítulo VII da Carta. O discurso da prevenção vem servindo, portanto, a uma política da coerção, cujos diagnósticos mais comuns sobre as dificuldades da atuação do CSNU não se sustentam diante da análise de situações particulares e da intensa produtividade do órgão na adoção de medidas sob o capítulo VII, como se pretende demonstrar. Para se contrapor às limitações desse discurso e oferecer resposta à altura da crise atual, a ideia de “primazia da política” (articulada originalmente no âmbito da reflexão sobre a eficácia das operações de manutenção da paz) deverá ser capaz de alterar os termos do

* Diplomata, mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e doutor em História Social pela mesma Universidade. Serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York (2011-2014) e na Embaixada do Brasil em Montevidéu (2014-2016). Atualmente é assessor no Departamento de Organismos Internacionais do MRE. Salvo indicação em contrário, todas as traduções são do autor.

debate e recuperar capacidade de análise de fatores e realidades políticas normalmente excluídas do léxico dominante da prevenção.

Palavras-chave: Nações Unidas, Conselho de Segurança, prevenção de conflitos, uso da força.

O DISCURSO DA PREVENÇÃO DE CONFLITOS, A “VINGANÇA DA HISTÓRIA” E A “PRIMAZIA DA POLÍTICA”

Em seu primeiro discurso na qualidade de secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) “designado”, António Guterres deu especial destaque à ideia de prevenção de crises e conflitos armados – aspecto em relação ao qual, para ele, as Nações Unidas vêm deixando a desejar (GUTERRES, 2016). É difícil contestar o seu diagnóstico ou a urgência de se recolocar a prevenção no centro dos esforços internacionais. Afinal, dados do ACNUR do final de 2016 apontam para a existência hoje de 65,5 milhões de pessoas deslocadas por conflitos no mundo (a cifra era de 33,9 milhões em 1997), sendo 22,5 milhões de refugiados – o maior número desde a criação da Agência, em 1953 (UNHCR, 2016). Guterres em seu discurso também lembrou o “otimismo” que prevalecia na década de 1990, quando se tornara primeiro ministro de Portugal, quanto ao potencial das Nações Unidas para promoverem uma ordem internacional mais pacífica e estável. E contestou a ideia de que o fim da Guerra Fria trazia consigo o “fim da história”. Para o novo secretário-geral, a Guerra Fria havia apenas “congelado” a história em algumas zonas do mapa global. Com o derretimento da antiga ordem, “a história voltou para vingar-se”. A vingança da história, segundo Guterres, corresponderia à reemergência de antigas tensões, à falta de clareza sobre relações de poder em tempos de transição sistêmica – e o conseqüente aumento da imprevisibilidade nessas relações –, e a conflitos cada vez mais complexos e interconectados, marcados por crescente violência, violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário e enorme número de pessoas deslocadas.

Parte significativa do vertiginoso aumento no número de pessoas deslocadas por conflitos no mundo ocorreu entre 2012 e 2015, em decorrência da guerra na Síria. Mas é possível encontrar um marco talvez mais eloquente para essa nova fase da “vingança da história”. Afinal, desde a aprovação da Resolução 1973 pelo Conselho de Segurança, em 2011,

e desde o início da campanha de bombardeios aéreos da Otan na Líbia – palco do primeiro bombardeio aéreo da história, um século antes, em 1911, levado a cabo pela Itália na guerra contra o Império Otomano – o mundo assistiu à multiplicação de conflitos novos ou à reemergência de conflitos em países que já haviam experimentado guerras e instabilidade, como na Líbia, na Síria, no Iêmen, no Sudão do Sul, na República Centro-Africana, na Ucrânia, no Mali. O catálogo inclui também os “conflitos permanentes” que já vinham em curso na República Democrática do Congo, no Afeganistão, no Iraque e na Palestina, e um número significativo de crises, antigas e novas, com variado potencial de catástrofe, como a situação na península coreana. Não se trata, portanto, apenas de uma dificuldade em prevenir a emergência de novos conflitos, mas da incapacidade reconfirmada de encontrar qualquer nova ideia ou iniciativa em torno de alguns dos principais conflitos herdados da ordem anterior, cujo potencial catastrófico parece apenas aumentar.

A vingança da história – interessante e sombria resposta de Guterres a Francis Fukuyama – foi apresentada pelo novo secretário-geral como característica de um contexto contraditório, em que desenvolvimento tecnológico, crescimento econômico e melhora em indicadores sociais básicos em número significativo de países convivem com o aumento da desigualdade, com a precarização econômica e com as pressões decorrentes da mudança do clima, do crescimento populacional, da rápida urbanização, da insegurança alimentar e da escassez hídrica, resultando em aumento da competição por recursos em cenários de instabilidade institucional. Para Guterres (2016), a crise de legitimidade que afeta instituições nacionais e “globais” como as Nações Unidas surge como efeito desse quadro. Seria necessário, também na ONU, reconhecer o crescente fosso entre pessoas e instituições, abordar claramente as falhas e pôr em marcha uma agenda de reformas. E uma das principais falhas não apenas da ONU como da comunidade internacional seria, segundo Guterres, “a nossa inabilidade em prevenir crises”.

Ao evocar a prevenção de conflitos, Guterres (2016) acionou as alavancas de um discurso já muito bem estabelecido nas Nações Unidas – uma série discursiva bem sedimentada na comunidade de agentes políticos, funcionários públicos internacionais, jornalistas, ativistas e intelectuais que trabalham para moldar na arena política internacional o senso comum

emergente e o vocabulário corrente em torno da prática das Nações Unidas e dos seus estados membros. Não que esse discurso, como qualquer discurso político, esteja livre de disputas e tensões. Mas a sedimentação das discussões político-normativas em torno da prevenção de conflitos, do papel da ONU e do órgão com maior responsabilidade na matéria – o Conselho de Segurança (CSNU) –, como qualquer outro processo político-discursivo, está determinado por interesses políticos, para servir a objetivos políticos e tem, por isso, certos aspectos dominantes, que tendem a influenciar aqueles que se posicionam a jusante na série discursiva e a condicionar, previamente, a sua capacidade de formulação. No caso da prevenção de conflitos, elementos desse discurso – ainda que talvez não exatamente o seu *núcleo político* – encontram-se inclusive “codificados” em Resoluções do CSNU – em particular na resolução 2171, de 2014¹.

Guterres repete, assim, um ritual bem delimitado ao convocar o conceito de prevenção como norte da sua gestão. De alguma forma, essa evocação de praxe obedece ao decoro do cargo e reconfirma, ritualisticamente, o seu compromisso com o multilateralismo como ação política – ação destinada a, como estabelece a norma fundamental da Carta da ONU, livrar as futuras gerações do flagelo da guerra. Apesar desse aspecto ritualístico, o discurso de Guterres vem sendo lido como resposta específica do novo secretário-geral à nova fase em que “a vingança da história” entrou desde 2011. O contexto atual dá à convocação de Guterres um sentido mais urgente do que a mera inscrição de sua gestão na série discursiva dos muitos relatórios, discursos e enunciados solenes sobre a prevenção de conflitos feitos pelos secretários-gerais que o precederam.

Para se ter uma ideia dessa mudança de contexto, basta recordar que, ainda no próprio ano de 2011, relatório do *think tank* International Peace Institute (IPI) sobre o papel do Conselho de Segurança (CSNU) na prevenção de conflitos (IPI, 2011) falava com otimismo do crescente interesse dos membros do Conselho – sobretudo de seus membros não permanentes – pela prevenção e a intensificação das atividades do órgão voltadas ao tema. O documento menciona como exemplos desse crescente interesse o debate sobre “diplomacia preventiva na África” em 2010, as atividades sob o item “paz e segurança na África” a partir de

1 Documento S/RES/2171 (2014), disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2171%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2171%20(2014))>.

2007, e o exercício informal chamado de *horizon scanning*, por meio do qual o Departamento de Assuntos Políticos da ONU (DPA) passava a oferecer ao Conselho, periodicamente, em sessões fechadas, avaliação sobre situações que, apesar de não estarem formalmente na agenda órgão, mereceriam a sua atenção.

Também em 2011 o então secretário-geral Ban Ki-moon divulgava relatório sobre as atividades da ONU no campo da diplomacia preventiva, intitulado *Preventive Diplomacy: Delivering results* (NAÇÕES UNIDAS, 2011). Ban Ki-moon, de forma semelhante, identificava, àquela altura, um novo ímpeto em direção a uma “cultura de prevenção”, sobretudo a partir de 2005, incluindo a diversificação e o fortalecimento de organizações e atores comprometidos com a “diplomacia preventiva”, especialmente em nível regional, e o desenvolvimento de novas capacidades no âmbito das Nações Unidas, como os escritórios regionais e a “unidade de apoio à mediação” no DPA. Tais aspectos, em seu conjunto, seriam em parte responsáveis pela queda, pela metade, do número de conflitos de “baixa intensidade” entre 2000 e 2009, em comparação com a década anterior; e pela redução (de 21 para 16) no número de “conflitos de alta intensidade” para os mesmos períodos.

Segundo o IPI e Ban Ki-moon, portanto, em 2011 haveria razões para otimismo quanto à prevenção de conflitos, tanto em razão do maior interesse do CSNU pelo tema quanto pela crescente capacidade do sistema internacional – e da ONU em particular – em produzir resultados concretos em termos de mitigação da “vingança da história”. Para o leitor de 2017, esses documentos são significativos tanto pelo otimismo que revelam quanto pela ausência de qualquer referência mais alentada à situação na Síria, que já àquela altura exibia seu enorme potencial desestabilizador, ou ainda a fatores de instabilidade relacionados aos conflitos “permanentes” no Iraque, Afeganistão, Palestina e península coreana. São, portanto, documentos que mostram, essencialmente, algum tipo de *desconexão profunda* entre o discurso da prevenção nas Nações Unidas naquele momento e as realidades políticas que viriam a prevalecer na aguda crise de segurança dos anos subsequentes.

O discurso da prevenção em 2011 foi, para todos os efeitos, incapaz de registrar a emergência de novo quadro de instabilidade e muito menos de antecipar seus efeitos sistêmicos, dos quais a assim

chamada “crise de migrantes e refugiados” terminou sendo um dos resultados mais expressivos. Essa incapacidade pode refletir empecilhos tanto epistemológicos quanto políticos. De toda forma, o otimismo que o discurso da prevenção exibiu em 2011, às vésperas da “tempestade” desatada pelas guerras na Líbia e na Síria, mostra que a análise que o embasava, além de mostrar uma grande dificuldade de passar de um nível puramente operacional – referente a aspectos procedimentais da ONU e suas atividades – a um nível verdadeiramente *estrutural* de análise política, estava contaminada pela trajetória dos anos anteriores. Tratava-se, portanto, de um otimismo *retrospectivo*, além de autocongratatório. Como aponta Mark Duffield (2010, p. 24-25), segundo dados do Human Security Center e outras bases, o início da década de 1990 foi marcado pelo rápido declínio no número de conflitos armados: os cerca de cinquenta conflitos internos em curso em 1992 teriam caído pela metade em 2003, após a trajetória crescente de guerras civis no “terceiro mundo” desde 1950, alimentadas pela rivalidade entre as duas superpotências. Uma das possíveis interpretações para essas tendências, como assinala Duffield (2010), desautoriza a imagem da “vingança da história” tal como articulada por António Guterres (2016). O fim da Guerra Fria e a consequente diminuição da rivalidade entre grandes potências, bem como a “conclusão” do processo de descolonização nos anos 1980 teriam ajudado a produzir o declínio do número de conflitos armados a partir de 1992, ao lado de fatores como democratização, maior interdependência econômica e também o renovado “ativismo” dos organismos internacionais – em particular da ONU e do CSNU, por meio, sobretudo, do crescimento do número e do tamanho das missões de paz.

Duffield (2010) nota que o discurso sobre a redução no nível de “conflitos abertos” nos anos 2000 convive com a emergência da “instabilidade” como nova categoria em torno da qual passa a se organizar o discurso da prevenção. Segundo relatório da unidade de estratégia do Gabinete do primeiro-ministro britânico em 2005, intitulado *Investing in Prevention*², a redução do número de conflitos entre 1992 e 2003 seria resultado de políticas de “contenção ou supressão, *mas não de resolução*” (*apud* Duffield, 2010, p. 27, grifado). Ou seja, a diminuição do número de

2 Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/investing.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

conflitos armados não seria capaz de captar corretamente a real situação das ameaças à segurança das populações e dos estados, que passavam a assumir novas formas. A ampliação do conceito de segurança – processo que vem se operando discursivamente nas decisões do CSNU desde o fim da Guerra Fria – revelaria uma paisagem internacional marcada pelo aumento da instabilidade como dado estrutural, alimentada por “fatores desestabilizadores” de longo prazo como “conflitos não resolvidos, HIV/AIDS, competição estratégica por petróleo, escassez local de recursos ambientais e mudança do clima” (UNITED KINGDOM PRIME MINISTER OFFICE, 2005, p. 3).

Em certa medida, o relatório do governo britânico aposta na consolidação de um paradigma inaugurado em 1992 com outro *texto fundador* do discurso da prevenção, a *Agenda para a paz* do então secretário-geral da ONU Boutros Boutros-Ghali (UN, 1993). A Agenda de 1992 é a resposta do então SGNU ao mandato emanado da primeira cúpula de chefes de estado do Conselho de Segurança (CSNU) para que examinasse formas de tornar mais eficiente a capacidade das Nações Unidas na área de “diplomacia preventiva, promoção e manutenção da paz”. Para o próprio Boutros-Ghali, a cúpula do CSNU de 1992 representava um “recompromisso” com os princípios da Carta de São Francisco, tornado possível apenas com o fim das décadas de confrontação da Guerra Fria. O fim da confrontação bipolar abriria uma oportunidade para que as Nações Unidas tivessem, afinal, centralidade nos esforços de preservação da paz. Uma boa ilustração do grau de ambição do documento em retomar em certo sentido o paradigma de segurança coletiva desenhado ainda em Dumbarton Oaks é a recomendação para que os estados considerassem celebrar acordos com a ONU sob o artigo 43 da Carta: colocando tropas e outros ativos militares permanentemente à disposição da Organização e de seu Conselho de Segurança. A autorização para o uso da força contra o Iraque em 1990 terá contribuído para a visão de Boutros-Ghali de que “unidades de imposição da paz” (*peace-enforcement units*), sob o comando do CSNU, poderiam ter até mesmo um papel de “dissuasão” em relação a ameaças militares de menor envergadura.

O pressuposto histórico do relatório, e que parece ter sido incorporado desde então à gramática profunda do discurso da prevenção, é o de que a dinâmica bipolar da Guerra Fria, traduzida em 279 vetos no CSNU entre

1945 e 1992, tornava a Organização “impotente” para prevenir conflitos. Por essa razão, o fim da “velha ordem” (nenhum veto havia sido registrado no CSNU desde 31 de maio de 1990) possibilitaria a emergência da agenda de paz e segurança da ONU – ou seja, do seu Conselho de Segurança – como “instrumento central para a prevenção e resolução de conflitos e para a preservação da paz”. Essencialmente, portanto, a “agenda para a paz”, com a sua defesa do “desdobramento *preventivo*” de missões de paz em contextos de crises, é um adequado prenúncio do ativismo que o CSNU conheceria nos anos seguintes e dos limites e contradições que esse ativismo enfrentou (de que são exemplo mais óbvio as situações na Somália, em Ruanda e na ex-Iugoslávia). As *causas profundas* de conflitos que o relatório de Boutros-Ghali identifica, todas relacionadas a fatores domésticos – “desalento econômico, injustiças sociais e opressão política” –, constituem ainda hoje, sob novo jargão, o fundamento que orienta esforços de articulação de respostas mais efetivas das Nações Unidas às sucessivas crises da “vingança da história”.

Em 2004, doze anos mais tarde, já sob novas coordenadas internacionais (marcadas pela “Guerra ao Terror”, pelas invasões do Afeganistão e do Iraque, e pela superação do “otimismo” do começo da década de 1990), um painel de dezesseis “notáveis” entregava ao então secretário-geral Kofi Annan o relatório *Um mundo mais seguro* (UN, 2004), que apontava para a necessidade de forjar, novamente, “novo consenso” em relação à segurança coletiva. O relatório, encomendado e endossado por Annan, não deixa de continuar a identificar na atividade do Conselho de Segurança aspecto estratégico para operacionalizar um conceito mais amplo de prevenção. Para tanto, procura requalificar a definição de “ameaça à segurança internacional”, que passaria a englobar “qualquer evento ou processo que leve à perda de vidas ou à diminuição das chances de vida ou debilita os estados como unidade básica do sistema internacional” (UN, 2004, p. 23). Essa redefinição dá origem a um catálogo de ameaças que será progressivamente incorporado pelo discurso da prevenção nos anos subsequentes: ameaças econômicas, sociais ou ambientais; conflitos interestatais; conflitos intraestatais (“incluindo genocídio e atrocidades em larga escala”); armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; terrorismo; e crime organizado transnacional.

O relatório é especialmente explícito e instrutivo em relação a duas das características centrais que o discurso da prevenção assimilou de forma consistente: (1) a utilização da prevenção como fundamento para a reorganização de um consenso em torno da segurança coletiva com foco nas decisões do Conselho de Segurança e (2) a prevalência analítica dos tipos de conflitos considerados “dominantes” a partir de 1980: os conflitos internos, relacionados às “crises de legitimidade e capacidade estatal” dos “novos estados” nascidos do processo de descolonização.

Além de tornar mais salientes essas duas características, o relatório (UN, 2004) encomendado por Kofi Annan traz outros aspectos relevantes: ao contrário da visão mais negativa da “agenda para a paz” em relação à atuação das Nações Unidas durante a Guerra Fria, enaltece a capacidade que o sistema forjado em 1945 demonstrou de evitar grandes conflitos entre as principais potências na segunda metade do século XX. O relatório atribui a esse sistema o mérito da reintegração de Japão, Itália e – embora em condições muito diversas – Alemanha à ordem internacional, e a gestão “dramática, porém pacífica” do fim da Guerra Fria. Sem deixar de corroborar o discurso sobre as “causas profundas dos conflitos”, lança luz sobre aspectos históricos que nem sempre são suficientemente enfatizados. Ao comentar as crises que fizeram dos “novos estados” (sobretudo no continente africano) o palco por excelência dos “conflitos de novo tipo”, lembra que as antigas colônias “herdaram fronteiras arbitrárias e economias coloniais voltadas a servir as necessidades de suas metrópoles”. Embora não seja desenvolvida plenamente, a referência ao peso específico do legado colonial como transmissão hereditária de fatores de conflito é digna de nota.

Ao buscar expandir as bases da atuação do CSNU, o relatório de 2004 propõe ao mesmo tempo *critérios de legitimidade* para a autorização do uso da força pelo órgão, conforme as suas prerrogativas sob o capítulo VII da Carta: seriedade da ameaça à paz e a segurança; propriedade da intenção dos membros do CSNU ao optarem pelo emprego da força; uso da força como último recurso; proporcionalidade e o sopesamento das consequências (*balance of consequences*). É interessante notar que esses *critérios de legitimidade* acompanham, no relatório, o endosso do conceito de *responsabilidade de proteger*, que vinha ganhando terreno desde a sua formulação, em 2000, pela Comissão Internacional sobre Intervenção e

Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês), capitaneada pelo governo canadense. O relatório endossa o conceito como “norma emergente” que postula a responsabilidade “coletiva e internacional” de proteger quando, mediante autorização do CSNU e como último recurso, a força militar deva ser empregada para impedir genocídios ou outras formas de “matança em larga escala” que o estado nacional envolvido não for capaz ou não desejar impedir. O conceito terminou, de alguma forma, codificado no documento adotado na cúpula de chefes de estado da Assembleia Geral da ONU em 2005, embora limitado especificamente a casos de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Mesma sorte, contudo, não tiveram os *critérios de legitimidade* elaborados pelos “notáveis” de Kofi Annan em 2004, possivelmente por implicarem algum tipo de autolimitação sobre a mecânica decisória do CSNU, de cuja autonomia seus membros permanentes são particularmente zelosos. Coube ao Brasil em 2011, após o início do conflito na Líbia, resgatar os critérios de legitimidade do relatório de 2004 ao propor o conceito de *responsabilidade ao proteger*, que insiste na necessidade de proporcionalidade, sopesamento de consequências, monitoramento e adequada prestação de contas em todos os casos de uso da força autorizado pelo CSNU sob o Capítulo VII da Carta da ONU³.

Talvez seja possível dizer, portanto, que o relatório de 2004 buscou equilibrar a sua advocacia da expansão das hipóteses de atuação coercitiva do CSNU ao propor também certas obrigações ou passos necessários à ativação de seu papel central na autorização do uso da força, o que reflete a percepção de que prerrogativas mais amplas deveriam se fazer acompanhar de algum grau de “regulamentação”. Ao mesmo tempo, mesmo reconhecendo que um maior ativismo do CSNU “não necessariamente produz melhores resultados”, o relatório acrescenta um argumento, algo mais refinado ao repertório do discurso da prevenção: o maior ativismo do Conselho a partir da década de 1990, ou ao menos uma maior vontade política de recorrer à autorização legítima da força militar, teria feito com que “a balança entre o uso unilateral da força e o

3 Mencionada pela presidenta Dilma Rousseff em seu discurso no Debate Geral da 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU, a proposta brasileira foi apresentada ao Conselho de Segurança durante debate temático sobre a proteção de civis, em 9/11/2011. A proposta foi formalizada em documento oficial da ONU (A/66/551 e S/2011/701), com o título de *Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept*.

uso da força coletivamente autorizado” houvesse se inclinado em favor desta última modalidade. A invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003, sem autorização do CSNU, seria afinal a exceção a confirmar a regra emergente de um paradigma mais favorável à autoridade e à legitimidade do Conselho – afinal, mesmo a superpotência hegemônica do sistema internacional reconheceu, em um primeiro momento, a necessidade de buscar a autorização do órgão, encenando uma frágil homenagem à regra multilateral (UN, 2004, p. 32).

Esse rápido resumo de alguns dos principais documentos do discurso da prevenção em sua formulação “dominante” nos permite assinalar alguns de seus postulados fundamentais: (1) o fim da Guerra Fria abre uma nova etapa para o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, em que o CSNU pode novamente ocupar-se, como estrutura central, da tarefa precípua de prevenir conflitos armados; (2) a capacidade e disposição do CSNU de autorizar o recurso à força é elemento central para determinar a sua capacidade de prevenir conflitos e responder a conflitos de “novo tipo” (essencialmente não internacionais) e a “ameaças sem fronteiras” (UN, 2004, p. 32); (3) o maior ativismo do Conselho, por fim, é sinal positivo da emergência de um novo paradigma mais favorável a ações sancionadas pelo sistema de segurança coletiva da Carta, em prejuízo de ações unilaterais, que se tornam menos frequentes.

Visto a partir dessas características dominantes, o discurso da prevenção é ao mesmo tempo resultado e ferramenta política que busca atuar naquilo que Antonio Patriota (2010) qualifica como a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva a partir da primeira Guerra do Golfo (1991) e da autorização para o uso da força contra o Iraque em 1990, consubstanciada na resolução 678 do CSNU. Como argumenta Patriota, a autorização da “ação coletiva contra o Iraque” inaugurou “perspectivas que, a rigor, talvez nunca tivessem se apresentado antes”, à exceção do “breve interregno entre o fim da II Guerra Mundial e o esfriamento definitivo das relações entre Washington e Moscou ao findar a década de quarenta”. Uma característica importante do “ativismo” em que o CSNU embarcaria nos anos seguintes à Guerra do Golfo é o que Patriota descreve como “processo de experimentação virtualmente contínuo”, marcado pelo crescente recurso a decisões sob o Capítulo VII da Carta de São Francisco. Patriota acrescenta que algumas dessas

decisões, como aquelas relativas a conflitos na Somália, ex-Iugoslávia, Ruanda, Haiti e países alvos de sanções, fizeram dessas situações “palco de experiências com implicações para a teoria e a prática da segurança coletiva que, embora não se tenham ainda cristalizado em uma doutrina ou em um conjunto de regras, vão articulando um paradigma novo pelos precedentes que estabelecem” (PATRIOTA, 2010, p. 151).

Além do seu caráter de contínuo “experimentalismo”, que implica, conforme a análise de Patriota, uma redefinição constante dos fins (expansão do catálogo de situações consideradas como ameaças à paz e à segurança internacional) e dos meios (atribuição de mandatos mais coercitivos a missões de paz, autorização para uso da força por coalizões internacionais, sanções, etc.), o novo paradigma de segurança coletiva inaugurado no começo da década de 1990 demonstra também acentuada plasticidade. É possível argumentar que, de modo geral, o ativismo iniciado em 1991 continuou, pelos anos seguintes, a se adaptar e se reafirmar face às mudanças políticas no sistema internacional, reelaborando o seu considerável repertório de decisões sob o Capítulo VII da Carta à luz das diferentes situações das quais o CSNU decidiu ocupar-se. Contra esse pano de fundo, o discurso da prevenção parece cumprir exatamente a função de *articular permanentemente os pressupostos políticos necessários a sustentar a ação coercitiva do CSNU como alternativa sempre disponível e desimpedida*. Serve assim, essencialmente, como esteio de uma redução de toda política no âmbito do Conselho de Segurança a uma *política da coerção*.

É essa tradição e essa função política que Guterres, sabendo ou não, traz ao debate. Se, de um lado, o contexto particularmente grave dos conflitos atuais suscita a expectativa de que *algo de novo seja feito*, de outro, a *série discursiva* da prevenção tende a propor apenas um aprofundamento do mesmo repertório, ou seja, do mesmo “processo de experimentação virtualmente contínuo”, como diz Patriota (2010), que inclui o amplo recurso a medidas sob o Capítulo VII da Carta⁴ e a ampliação dos

4 Como observa Patrik Johansson (2009), das 477 resoluções sob o Capítulo VII da Carta adotadas pelo Conselho entre 1946 e 2008, apenas 21 o foram durante a Guerra Fria. O exponencial crescimento do número de resoluções ao abrigo do capítulo que regula as medidas coercitivas e o uso da força é um vigoroso indicador do novo papel assumido pelo Conselho no pós-Guerra Fria. Ao mesmo tempo, como observa Johnson, muitas dessas resoluções são decisões que apenas renovam regimes de sanções ou mandatos já estabelecidos sob o Capítulo VII originalmente.

mandatos das operações de manutenção da paz⁵, entre outras tendências. No entendimento, entretanto, de que todo gesto em uma série discursiva detém o potencial de ressignificá-la, cabe indagar então quais seriam as novas coordenadas a serem introduzidas pelo novo secretário-geral. De um lado, como vimos, o discurso da prevenção não deixa de registrar e buscar adaptar-se às novas realidades de poder. A abertura da temporada de novos conflitos em 2011 não se fez sem repercussões sistêmicas importantes, das quais a conjuntura atual se nutre. Aí estão, afinal, as análises que apontam para uma “nova Guerra Fria” (LUCAS, 2014) ou um “retorno da geopolítica” (MEAD, 2014) – que em muitos casos parecem apenas denunciar a forma pela qual o mundo desenvolvido reage a novas atitudes internacionais de Rússia e China, que se traduziram inclusive no recurso mais frequente ao veto no CSNU (ainda que o primeiro veto daquele ano, em fevereiro, sob a presidência brasileira, tenha sido norte-americano, contra resolução que reiterava o caráter ilegal dos assentamentos israelenses na Palestina ocupada – assunto ao qual voltaremos adiante).

De outro lado, Guterres não deixou de dar ele mesmo, em ocasiões mais recentes, pistas das possíveis inflexões que tentará operar no discurso da prevenção. Em seu discurso em sessão de alto nível no CSNU sobre as operações de manutenção da paz, em 20/09/2017⁶, disse ser necessário apostar na “primazia da política”. Segundo essa ideia, as missões de paz devem *apoiar* esforços político-diplomáticos, e não *substituí-los* (GUTERRES, 2017). Trata-se de uma das principais recomendações do painel de alto nível sobre as missões de paz, liderado pelo ex-presidente de Timor Leste, José Ramos-Horta, que divulgou suas conclusões em 2015 (RAMOS-HORTA, 2015). Não fica claro se esse nexos lusófono entre a prevenção de Guterres e a “primazia da política” de Ramos-Horta poderá adquirir contornos mais concretos e mais gerais, extrapolando o campo das missões de paz. Em todo caso, o discurso da prevenção, como veremos em seguida, carece precisamente de conteúdo propriamente político. Dar-lhe este conteúdo, nas condições atuais, exigirá, além de uma reflexão de maior fôlego sobre a reconstrução de nexos políticos fundamentais ao multilateralismo contemporâneo, a desmontagem de alguns pressupostos

5 O caso mais paradigmático dessa ampliação é o mandato da brigada de intervenção da missão da ONU na República Democrática do Congo (MONUSCO), ao qual voltaremos.

6 Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-09-20/sgs-reform-un-peacekeeping-remarks>>.

e automatismos sobre a relação entre a prevenção de conflitos e as decisões do CSNU ao abrigo do Capítulo VII da Carta.

A PREVENÇÃO COMO GOVERNANÇA NO CONSELHO DE SEGURANÇA: LIMITES E CONTRADIÇÕES

O chamado de António Guterres foi rapidamente captado pela comunidade diplomática e acadêmica. O CSNU realizou sessão especial dedicada ao tema, em formato de debate aberto, em 10/1/2017. Sobre o papel específico do CSNU na prevenção de conflitos, o *think tank* Security Council Report (SCR), que se dedica ao acompanhamento das atividades do Conselho em Nova York, publicou em 09/02/2017 o relatório *Can the Security Council Prevent Conflict?*. O texto recorda o claro mandato da Carta da ONU para que a Organização (e o CSNU em particular) busque “evitar ameaças à paz”, e analisa os principais obstáculos à atuação do Conselho na prevenção de conflitos. Para o SCR, entre os obstáculos políticos e operacionais, o principal seria o “escudo da soberania”: “Compreensões diferentes e em constante evolução sobre a natureza da soberania estatal constituem uma das principais razões pelas quais a prevenção, particularmente em conflitos intraestatais, tem sido tão difícil” (SCR, 2017, p. 4)⁷.

Ainda que não adote um ponto de vista militantemente antissobranista, o relatório do SCR (2017) não hesita em nomear, nas suas primeiras páginas, Rússia e China entre os “tradicionalistas”, ou seja, países para os quais intervenções por meios coercitivos, ainda que autorizadas pelo CSNU, tendem a agravar situações de conflito intraestatais. Os demais membros permanentes do CSNU (EUA, França e Reino Unido) merecem menção bem mais lateral como representantes daqueles países que adotam uma “visão expansionista” dos fatores que constituem ameaças à paz e à segurança internacionais. No relatório do SCR, a hipótese de que a prevenção possa ser instrumentalizada por países interessados em obter a autorização do uso da força como ferramenta para a consecução

7 Embora o SCR não mencione explicitamente o fato, a expressão “escudo da soberania” parece prestar homenagem à ex-representante permanente dos EUA no CSNU, embaixadora Samantha Power, que no debate temático do órgão dedicado ao tema da prevenção, em 10/1/2017, afirmou: “Countries must respect one another. It is a very simple proposition. But sovereignty cannot be a shield to prevent outside scrutiny over actions taken in defiance of the principles in the Charter of the United Nations” (UNSC, 2017, p. 10).

de objetivos políticos próprios é claramente identificada com o ponto de vista da Rússia. É eloquente o fato de que o embaixador Vitaly Churkin (1952-2017), representante permanente da Rússia no CSNU entre 2006 até a sua morte em 2017, seja nominalmente citado em duas ocasiões no texto. No debate aberto de 10/01/2017, Churkin argumentou que a prevenção depende da combinação de todos os instrumentos à disposição das Nações Unidas, não deve se basear em “alguma combinação arbitrária de vários indicadores de conflitos” (UNSC, 2017, p. 21), e deve levar em conta, entre as possíveis causas de conflitos, a “interferência externa nos assuntos domésticos dos estados e o apoio externos a golpes de estado”⁸.

Para o SCR (2017), o “escudo da soberania”, aliado ao “estigma” associado a países que passam a integrar a agenda do Conselho, inibiria as ações do órgão nos períodos mais propícios a uma abordagem preventiva – ou seja, nos estágios iniciais de uma crise com potencial de afetar a paz e a segurança. O relatório identifica, portanto, uma espécie de *paradoxo da agenda*: há maior resistência no Conselho a tratar de situações quando ainda não configuram conflito armado aberto, e uma resistência menor quando a situação já é claramente de conflito, e quando, por conseguinte, as melhores oportunidades para ações preventivas já não existem. Nesse sentido, os chamados “itens regionais” na agenda do CSNU (como os itens sobre “a situação no Oriente Médio” e “paz e segurança na África”) constituiriam um “meio-termo” possível, uma janela para que o CSNU trate de situações de instabilidade sem a carga política do reconhecimento “formal” de que determinado contexto configure uma ameaça à paz e à segurança internacional.

Trata-se de um dos principais temas presentes no discurso da prevenção: o das formas de *engajamento* do CSNU em diferentes estágios de uma crise. Outros temas centrais que o relatório do SCR identifica de alguma forma como *obstáculos* à atuação preventiva do Conselho incluem:

1) as dificuldades de *processamento da informação*: para o SCR, eventuais deficiências na informação disponível para os membros do CSNU não explicam por si só a eventual dificuldade de ação do Conselho, mas faltaria

8 Nas palavras do representante russo: “And yet for some reason external interference in the affairs of other States and in support of coups has not been mentioned as a cause of crises, although it is the consequences of just such issues that we are currently dealing with in a whole slew of cases” (UNSC, 2017, p. 21).

à ONU capacidade de análise integrada e independência para oferecer a “verdade sem verniz”, independente de eventuais sensibilidades políticas.

2) o sistema de *pen-holders*, por meio do qual alguns membros permanentes do CSNU – em especial, os EUA, França e Reino Unido, ou os P3 – dividem entre si a “prerrogativa” de elaborar projetos de resolução em temas de seu interesse mais imediato: trata-se de prática relativamente recente do CSNU, e reflete a crueza da dinâmica política do órgão. O sistema de *pen-holders*, como nota o SCR, é também revelador de alguns vínculos de natureza quase “colonial” (aspecto ao qual voltaremos), como os da França em relação ao Líbano, ou os do Reino Unido em relação à Síria⁹.

3) o tema do “fardo da gestão de crises” e da polarização crescente do Conselho: para o SCR, o órgão vem dispendendo parte significativa de seus esforços na administração de crises múltiplas, na supervisão das missões de paz e com as dificuldades de encontrar consenso no tratamento de conflitos agudos. Trata-se de aspecto que teria se tornado particularmente característico da dinâmica no CSNU em 2016, quando o órgão adotou o maior número de resoluções não consensuais desde o fim da Guerra Fria¹⁰.

4) imediatamente relacionado ao aspecto anterior, o tema da *falta de interação estratégica* entre os membros do CSNU: para o SCR, a pouca espontaneidade das consultas fechadas, que normalmente cingem-se a enunciados previamente preparados, não favorece a deliberação sobre o engajamento preventivo do órgão. Para o relatório, as consultas deveriam ser mais informais.

9 Embora não numerosos, há casos, entretanto, em que o sistema tem sido “mitigado” no interesse de angariar apoio de número maior de países com interesses em determinado dossiê. É o exemplo do Grupo de amigos do Haiti, instância que preparou, desde 2004, os projetos de resolução apresentados ao CSNU sobre a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Em casos de desacordo entre o P5, por evidente, abre-se por vezes oportunidade à ação de membros não permanentes, inclusive com apresentação de projetos de resolução alternativos, como forma de buscar consenso.

10 Conforme aponta o relatório, foram dez resoluções sobre temas como Burundi, conflito israelo-palestino, tribunais internacionais, Líbia, Libéria, não proliferação nuclear, abuso e exploração sexual em operações de manutenção da paz, Somália, Sudão do Sul, entre outros – além de duas resoluções (sobre Síria e Sudão do Sul) que não obtiveram o número mínimo de nove votos necessários à aprovação e de dois vetos russos em projetos de resolução sobre a Síria. Além dessa carga de trabalho, os frequentes debates temáticos, segundo o SCR, deixariam pouco tempo ao tipo de interação necessária à atividade preventiva.

5) por fim, temos o tema do *veto e seu “abuso”*: sugestivamente, o relatório do SCR faz aqui a sua afirmação mais categórica, a de que o veto chinês-russo em 04/10/2011 a um projeto de resolução capitaneado pelo Reino Unido que acenava com a evocação futura do Capítulo VII da Carta significou a inabilidade do CSNU de exercer pressão sobre o governo sírio e com isso “evitar” a guerra civil no país. Trata-se praticamente de uma causalidade entre o veto e a “falha” do Conselho em evitar a guerra, o que pressupõe também que a aprovação da resolução e a eventual aplicação de sanções a Damasco seria, obviamente, uma medida de prevenção da escalada do conflito. Após argumentar que falta capacidade de produzir análise integrada e informação independente ao Secretariado da ONU, o relatório assume como verdadeira a ideia de que a imposição de sanções ou outros mecanismos de pressão sobre o governo sírio teria evitado a eclosão de um conflito alimentado, política e militarmente, desde o início, por poderosos interesses fora da Síria¹¹.

Temos nesse catálogo de temas, por conseguinte, um diagnóstico que se concentra essencialmente em identificar “falhas” institucionais do CSNU como um órgão voltado à prevenção de conflitos. Claro que os diferentes fatores elencados pelo SCR são bastante distintos em sua natureza. Alguns dizem respeito a meros procedimentos, sem qualquer previsão na Carta da ONU (o sistema de *penholdership*), outros a aspectos estruturantes do sistema internacional (o “escudo da soberania”), e outros ainda a prerrogativas definidas na Carta de São Francisco (poder de veto). Em certo sentido, o que unifica o diagnóstico é precisamente a avaliação de que esses diferentes fatores impediriam ou dificultariam a obtenção do consenso necessário à atuação do CSNU na autorização para o emprego de *medidas coercitivas*.

Na vertente acadêmica, Gustavo de Carvalho e Adriana Abdenur (2017), autores de estudo quase homônimo ao relatório do SCR (“Can the UN Security Council help prevent conflicts?”), relacionam as dificuldades em torno da prevenção à prevalência de respostas reativas do Conselho e

11 Em outubro de 2011, já estavam evidentes algumas das características que transformariam a “Revolução Síria” em “uma guerra por procuração, tanto quanto uma guerra interna intra-Síria”. Conforme assinala Nikolaos Van Dam (2017, p. 64): “Outro fator decisivo na Síria em 2011 e depois foi que, em contraste com períodos anteriores, grupos de oposição começaram gradualmente a receber apoio tanto político como militar de potências estrangeiras que assim começavam a interferir nos assuntos internos sírios”.

da ONU em geral a crises e conflitos. Essa prevalência seria manifestada no pesado foco do CSNU no desdobramento de operações de manutenção da paz, por oposição ao baixo investimento comparativo em atividades de mediação. Indicativa dessa discrepância seria a diferença de peso orçamentário entre as missões de paz (cujo orçamento em 2016 chegou a 7,87 bilhões de dólares) e o orçamento regular da ONU (5,4 bilhões em 2016), o que torna as atividades de mediação e bons ofícios capitaneadas pelo Departamento de Assuntos Políticos da ONU dependentes de doações voluntárias e mecanismos de financiamento *ad hoc*¹².

Carvalho e Abdenur (2017) mostram que o debate internacional sobre o tema vem reconhecendo a necessidade de ir além da reação e do desdobramento de missões de paz, rumo à adoção de estratégias mais integradas, com melhor utilização dos instrumentos institucionais à disposição da ONU e do CSNU. Sem negar a importância dessa evolução, argumentam que a implementação das estratégias e recomendações derivadas desse debate permanece, contudo, lenta e deficiente. Para os autores, as indefinições sobre o *conceito de prevenção* estariam na raiz da dificuldade de *operacionalizá-lo*. Desenvolvendo o argumento, Carvalho e Abdenur (2017, p. 6) sustentam que “ironicamente, quanto mais a prevenção se aproxima das causas estruturais dos conflitos, mais difícil se torna a sua implementação”. A facilidade com que se pode atribuir efeitos estabilizadores a uma grande variedade de fatores estruturais (instituições, desenvolvimento, direitos humanos, etc.) tornaria amplo demais o conceito de prevenção, que passaria a abarcar sem dificuldade todo o espectro de atividades das Nações Unidas. Embora facilmente endossável no plano retórico – argumentam os autores – um conceito amplo demais de prevenção careceria de “estratégia de implementação”.

12 A evidência orçamentária da prioridade das missões de paz sobre os esforços de mediação política é importante, mas deve ser qualificada. Por sua natureza, as missões de paz dependem de autorização do CSNU e articulação política entre a ONU e os países que contribuem com tropas. Seu financiamento em bases “voluntárias” inviabilizaria esse sistema. Não por acaso, o orçamento das missões de paz obedece a critérios próprios, como a sua própria escada de contribuições, onde os membros permanentes do CSNU têm suas cotas aumentadas. Ademais, a magnitude dos aspectos logísticos envolvidos nas missões de paz, em comparação com as demais atividades políticas da ONU, também se reflete no orçamento. Por fim, a existência de mecanismos *ad hoc* de financiamento e contribuições voluntárias no âmbito do DPA obedece igualmente a lógicas políticas e a interesses dos principais doadores.

A necessidade de definir com maior precisão o conceito e o campo da prevenção de conflitos, como exigência para a sua melhor operacionalização, indica uma interessante intuição metodológica. Afinal, a série discursiva da prevenção é de fato marcada por contornos bem mais elásticos do que aqueles que balizam, por exemplo, a “responsabilidade de proteger” – trata-se, aí também, de característica importante desse discurso em sua manifestação mais contemporânea, indissociável de sua utilização por diferentes atores, em diferentes contextos, seja como conceito, como *topos* retórico, ou como operador político. A indefinição, nesse sentido, é *operativa*. A prevenção não pode ser codificada em termos legais ou procedimentais, ainda que seja utilizada para legitimar uma série de decisões, normas e procedimentos. Pode-se constatar que, mesmo na linguagem normativa das Resoluções do CSNU, como na Resolução 2171 de 2014, a prevenção se articula a uma grande variedade de instrumentos, modalidades de articulação entre diferentes atores e interações com demais agendas temáticas das Nações Unidas.

Mesmo com essa *indefinição*, que lhe é essencial, a série discursiva da prevenção possui, como temos visto, um *núcleo operativo* delimitado. Nascido do pressuposto de que o fim da rivalidade estratégica da Guerra Fria havia “liberado” o CSNU para reocupar seu papel central na manutenção da paz, especialmente na autorização para o emprego de medidas coercitivas, esse núcleo operativo confunde-se com aquele “processo de experimentação virtualmente contínuo” que caracteriza o funcionamento do paradigma de segurança coletiva vigente desde a primeira Guerra do Golfo (PATRIOTA, 2010). Como tal, procura ocupar exatamente o *espaço político da indefinição* do conceito de prevenção. Em certo sentido, propor que o debate se dê em termos da necessidade de uma melhor *conceituação* da prevenção ou de suas *estratégias de implementação*, embora seja uma forma de captar corretamente essa importante característica do discurso da prevenção, também pode contribuir para esconder o funcionamento de seu dispositivo político: afinal, trata-se de um discurso que, instando o CSNU a fazer uso permanente (alguns diriam até “criativo”) de todas as ferramentas à sua disposição, servirá sempre para dizer que o órgão, ainda assim, *nunca faz o bastante*.

O discurso da prevenção nos parece, desse ponto de vista, essencialmente ligado ao que David Bosco (2014) caracteriza como

a função de *governança* do CSNU. Do ponto de vista da governança, argumenta Bosco (2014), o CSNU vem conhecendo nos últimos vinte anos período de intensa produtividade: “O Conselho reuniu-se mais vezes, autorizou mais missões de paz e de observação, estabeleceu mais regimes de sanções e embargos de armas do que nos seus primeiros quarenta anos”. A “governança” refere-se, portanto, à avaliação da *performance* do CSNU do ponto de vista de seu *impacto externo* ou de seus “produtos” (decisões, autorizações para emprego da força, sanções, missões de paz, etc.). Trata-se, enfim, da atuação do Conselho na gestão da segurança internacional: terreno em que estão ancoradas as preocupações com a “operacionalização” de conceitos, estratégias de implementação, com obstáculos à ação do Conselho, terreno precípua, em suma, do discurso da prevenção e seu processo de contínua experimentação.

Ao lado da governança da segurança, David Bosco (2014) analisa outra função do CSNU: a de concertação entre as grandes potências. O Conselho, lembra Bosco, também desempenha (ou deveria desempenhar) a função de facilitar a concertação política entre os cinco membros permanentes (P5). Como “concerto” de potências dominantes, o pertencimento ao clube dos membros permanentes do CSNU ofereceria aos P5 benefícios para a gestão das suas relações recíprocas – benefícios que incluem o adensamento dos contatos bilaterais entre os membros, mecanismos para deliberações “discretas” e formas de “reduzir a velocidade das crises”, a facilitação de acordos com recurso à “ambiguidade criativa” e mesmo diferentes estratégias de *face saving* (BOSCO, 2014, p. 553). A definição do “concerto” do CSNU cinge-se não apenas à membresia permanente, mas também à sua natureza essencialmente política ou discricionária (ou seja, a ausência de obrigações legais ou mecanismos de “prestação de contas” dos P5 em relação aos demais membros) e na vigência de dois sistemas para a tomada de decisão: a regra da maioria entre todos os quinze membros do órgão e a incidência concomitante do poder de veto, que garante que entre os P5 prevaleça a regra de consenso.

O interesse da abordagem de Bosco para a discussão sobre prevenção não reside em algum elogio anacrônico do concerto das grandes potências como fórmula superior para a preservação da paz. Interessa, antes, o seu sentido metodológico mais geral. Como recorda o autor, uma das funções precípua de um concerto de principais potências é a “manutenção de

sua harmonia interna” – função *estabilizadora*, podemos acrescentar, fundamentada no interesse comum da preservação a todo custo do *status* recíproco. Nesse sentido, parece evidente que o funcionamento do “concerto” dos P5 como mecanismo de mitigação do conflito interno entre seus membros – função que interessa de perto à ideia de prevenção e, a princípio, à “primazia da política” – pressupõe garantias recíprocas de um equilíbrio baseado no reconhecimento permanente do *status* dos membros, e na exclusão de pretensões de sua contestação. Os benefícios do concerto dos P5 dependem, em vasta medida, de uma disposição política inerente ao pertencimento ao “clube”. Sem essa disposição, os mecanismos de ambiguidade, as estratégias de desaceleração e encapsulamento de crises, os contatos bilaterais intensificados – mecanismos próprios da gestão compartilhada da segurança recíproca dos membros do comitê – tornam-se inócuos. No limite, o concerto implica que cada um de seus membros *tenha interesse vital na preservação do status dos demais*. Um dos exemplos históricos mencionados por Bosco (2014) para ilustrar o argumento é o da guerra no Kosovo, e de como a negociação do mandato da UNMIK no CSNU serviu para mitigar as consequências da atuação da Otan sem a autorização do Conselho para as relações do Ocidente com a Rússia. Bosco (2014, p. 557) observa que o poder de veto da Rússia naquela ocasião teve o condão de “restaurar uma igualdade formal entre as grandes potências que a campanha aérea da Otan havia demonstrado não existir em termos militares ou diplomáticos”¹³.

O ponto chave da argumentação de Bosco e a contribuição metodológica que mais nos interessa é a constatação de que o valor do CSNU como concerto não é, contudo, independente da sua dimensão de governança. Ou, conforme escreve Bosco (2014, p. 558), parece haver uma relação de simbiose entre as duas funções: “o Conselho se reúne regularmente e mantém intensas consultas em razão de suas responsabilidades na gestão das várias operações da ONU ativas no terreno, na supervisão dos órgãos subsidiários que cria e no monitoramento das sanções que adota”. Nesse sentido, os produtos, decisões, ferramentas e estratégias que o CSNU é capaz de adotar – terreno que é o foco primordial do discurso da prevenção

13 Não custa recordar que o Kosovo, cuja independência o Brasil não reconhece, abriga hoje a maior base militar do exército dos EUA em território estrangeiro, a base de Camp Bondsteel, estabelecida em 1999.

– depende essencialmente do funcionamento da dinâmica *fundamentalmente política* do concerto entre os seus membros permanentes.

O discurso da prevenção – ao menos a sua forma dominante, que estamos tentando identificar – *tende a se concentrar apenas no aspecto da governança*¹⁴. Ao operar esse *corte*, relega ao terreno do *não dito*, via de regra, os fatores de natureza política que afetam a dinâmica do concerto, do comitê político do CSNU. Por essa razão também a crise atual da segurança internacional e a multiplicação de conflitos armados no mundo aparece como resultado de uma *insuficiência de ação* por parte do CSNU, fazendo recair o foco em seus impactos externos, decisões, procedimentos, etc. – quando na verdade ela se dá como *crise política* no interior dos sistemas de reciprocidades entre os atores mais relevantes (análise que se pode fazer também para além do CSNU, em relação a atores regionais, etc.). *Fetichizam-se*, assim, as prerrogativas do CSNU, como se sua ativação diante de situações de crise ou conflito fosse um processo autônomo, técnico, conduzido por critérios apriorísticos em relação às diferentes realidades no terreno, e sem correspondência ao *estado político do mundo*.

Daí que os obstáculos à prevenção – o “escudo da soberania”, a falta de “interação estratégica”, o “abuso” do veto – tomados sem referência à ontologia política do sistema internacional, não consigam oferecer um critério consistente de análise das decisões recentes do Conselho. No próprio campo da *governança*, ou seja, na análise das decisões concretas adotadas pelo CSNU, emergem, sem dificuldade, numerosos contraexemplos. Com efeito, é possível mesmo organizar um rápido apanhado daqueles mais evidentes, segundo alguns dos problemas identificados pelo discurso da prevenção:

a. escudo da soberania

Ao analisarmos apenas as decisões adotadas desde 2011, que é a etapa da “vingança da história” em que nos concentramos, vemos que o *escudo da soberania* não impediu o CSNU de adotar as duas resoluções sobre a crise

14 David Bosco afirma que “Barring some kind of catastrophic international event, the Council will remain often at the center of international security efforts. Its conspicuous failures notwithstanding, states and international public opinion will continue to ask the Council to fulfill its mandate for preserving peace and security. Discussion will continue about how to make this core institution more effective. In this environment, the governance view will dominate, but the Council’s concert benefits should not be forgotten” (BOSCO, 2014, p. 558).

na Líbia que se valem das prerrogativas do Capítulo VII da Carta para estabelecer medidas coercitivas e autorização para o uso da força no país (resoluções 1970 e 1973)¹⁵. Mesmo depois do início da campanha aérea na Líbia, que é também o momento inaugural da ruptura da harmonia do concerto que sinaliza a crise atual, foi possível ainda aprovar a resolução 2014¹⁶, também de 2011, sobre o Iêmen (não depois de certa relutância inicial russa em admitir que a questão do Iêmen constasse da pauta do CSNU). A resolução 2014, após enfatizar “as ameaças à segurança e estabilidade regional” que a crise iemenita representava naquele momento, endossou a iniciativa política do Conselho de Cooperação do Golfo (GCC), que estipulava roteiro para uma transição política no país, e encorajou (*encourages*) o então presidente Ali Abdullah Saleh, ou “pessoas autorizadas a agirem em seu nome”, a assinar o documento que implicava a sua renúncia ao cargo ao qual chegara, conforme a constituição iemenita, após eleições (de cuja validade democrática não se cuida aqui).

O “escudo da soberania” não impediu, por conseguinte, que o CSNU adotasse linguagem que equivalesse a um chamado pela renúncia de um presidente em exercício constitucional do cargo. A transição no Iêmen seguiu o roteiro do GCC, havendo o presidente Saleh renunciado ao cargo, e com novas eleições realizadas em 2012. O acordo político patrocinado pela Arábia Saudita e pelo GCC chegaria, contudo, a claros limites – independentes da ação ou omissão do CSNU. A tomada do poder por milícias houthis com o apoio do ex-presidente Saleh em 2014 jogaria o país em um dos mais graves conflitos contemporâneos, marcado pela campanha aérea liderada pela Arábia Saudita contra os rebeldes, responsável por incalculáveis danos a civis e a mais grave crise humanitária atual.

Em contexto diverso, e com resultados igualmente diversos, novamente o “escudo da soberania” parece não ter sido um obstáculo quando o CSNU autorizou a missão da ONU em Côte d’Ivoire (UNOCI) a empregar a força para proteger civis e impedir o uso de armamento pesado contra civis, além de exigir a saída do ex-presidente Laurent Gbagbo, que se recusava a aceitar a vitória de Alassane Ouattara nas eleições presidenciais de 2010, contestadas por ambos os candidatos. O conflito

15 Documentos S/RES/1970 e S/RES/1973 (2011).

16 Documento S/RES/2014 (2011).

armado entre tropas leais aos dois líderes que seguiu envolveu as forças da UNOCI e forças francesas, lutando ao lado das tropas leais a Ouattara. Com a autoridade conferida pela resolução 1975, sob Capítulo VII da Carta da ONU, para utilizar “todos os meios necessários” para proteger civis e neutralizar o “armamento pesado” das tropas leais a Gbagbo, helicópteros de ataque da UNOCI participaram de ações ofensivas contra bases utilizadas pelas forças leais a Gbagbo. As intervenções da ONU e da antiga metrópole colonial no conflito receberam tanto críticas como elogios na imprensa africana. Algumas vozes censuraram a “imposição da democracia” pela antiga metrópole colonial, outras defenderam que a resolução 1975 ficará “eternamente gravada no mármore da história africana” (*apud* CROSSLEY, 2016, p. 192).

b. ausência de interação estratégica

A percebida *ausência de interação estratégica* não impediu que, em pleno conflito na Síria, fossem adotadas decisões no CSNU que endossaram acordos para: remover e destruir o arsenal de armas químicas da Síria, em coordenação com a Organização para a Proibição de Armas Químicas (resolução 2118, de 2013); autorizar o desdobramento de observadores das Nações Unidas para monitorarem a evacuação de civis e combatentes em Aleppo (resolução 2328, de 2016); e autorizar a entrega de assistência humanitária pelas agências da ONU e seus parceiros no terreno através de fronteiras e linhas de batalha (resolução 2165, de 2014). Muitas dessas resoluções valeram-se de fórmula “criativa” para recordar a obrigatoriedade das decisões do CSNU em geral, estipulada pelo artigo 25 da Carta da ONU, sem mencionar expressamente as medidas coercitivas previstas em seu Capítulo VII¹⁷. Desde o começo do tratamento do conflito na Síria pelo CSNU, a Rússia deixou claro que não aceitaria a imposição de medidas sob o Capítulo VII, opção vista por Moscou como dispositivo precursor da autorização para o uso da força, como no caso líbio (VIOTTI, DUNLOP e FERNANDES, 2014, p. 107-110). A existência desse limite, manifestação de um desacordo fundamental entre os P5, não impediu que

17 No lugar da tradicional fórmula “Acting under chapter VII of the Charter of the United Nations”, diversas resoluções sobre o conflito sírio e a resolução 2231 sobre o programa nuclear iraniano adotam a fórmula “Underscoring that Member States are obligated under Article 25 of the Charter of the United Nations to accept and carry out the Security Council’s decisions”.

o CSNU endossasse acordos que, por sua complexidade, só poderão ter resultado de interações estratégicas, especialmente entre Rússia e Estados Unidos.

Podemos apontar ainda o exemplo da resolução 2231, de 2015, que endossou o acordo abrangente (*Joint Comprehensive Plan of Action – JCPoA*) entre o grupo P5+1 (os membros permanentes do CSNU e a Alemanha), a União Europeia e o Irã sobre o programa nuclear iraniano. Entre muitas outras circunstâncias políticas, terá sido necessária importante dose de interação estratégica entre os P5 – além dos outros atores envolvidos, como a Alemanha, a UE e o próprio Irã – para chegar ao acordo e viabilizar seu endosso pelo CSNU. A importância preventiva do encaminhamento multilateral e pacífico do dossiê nuclear iraniano – para o qual Brasil e Turquia colaboraram em um esforço precursor (VIOTTI, DUNLOP e FERNANDES, 2014, p. 312) – é bastante evidente. Metodologicamente, o JCPoA constitui um elaborado produto da simbiose entre o papel de governança do CSNU – o regime de sanções contra o Irã que foi “levantado” com a assinatura do acordo – e o seu papel como concerto, traduzido precisamente na interação estratégica entre os P5 e demais atores relevantes – interação essa em relação à qual incidem considerações específicas, relacionadas ao padrão de relações entre os P5 em temas envolvendo os esforços de não proliferação nuclear.

c. o “abuso” do veto

O diagnóstico do “abuso” do veto, sob a lógica do funcionamento político do CSNU como concerto político, adquire outra dimensão. Se normalmente o discurso da prevenção indaga sobre as razões pelas quais o veto é *aposto*, muitas vezes tomando como “acima de qualquer suspeita” as intenções dos proponentes de uma resolução vetada, uma consideração atenta à dimensão da concertação deve se perguntar também sobre as razões pelas quais os proponentes de uma resolução que não conta com o consenso dos P5 decidem levá-la a voto, *sabendo que os limites do concerto terão sido extrapolados*. A atitude de levar a voto uma resolução que não conta com o consenso dos P5 só pode ser entendida como instrumentalização do órgão para fins políticos que se realizam em outros planos. Afinal, mais do que bloquear uma determinada decisão do CSNU, o veto é signo de uma fratura política no âmbito do comitê dos P5 ou de delimitação de

esferas de interesses estratégicos. Em qualquer caso é também ferramenta pragmática de uma negociação que, entre os P5, não se esgota a cada votação. Afinal, para os membros permanentes, a *cogestão securitária de seus interesses recíprocos* é um processo de longo prazo, uma longa coabitação, que pode ser dividida em várias “rodadas”, mas não se encerra em cada uma delas.

A impropriedade de se ver a utilização do veto como obstáculo à prevenção, nesse sentido, pode parecer evidente, na medida em que o veto apenas traduz um impedimento político anterior, verificado quando um dos membros do comitê vê uma iniciativa como ameaça direta. Um dos documentos que analisamos na primeira seção desse artigo encontrou uma fórmula sugestiva para se referir ao tema da desconfiança quanto às intenções dos atores no CSNU. O relatório *Um mundo mais seguro* (UN, 2004), como vimos, menciona entre os critérios de legitimidade que deveriam pautar as decisões do CSNU sobre uso da força a “honestidade de propósito” (*proper purpose*). Segundo o citado relatório, ao autorizar o uso da força, o CSNU deveria sempre analisar se “está claro que o objetivo primário da ação militar proposta é impedir ou reverter a ameaça em questão” (UN, 2004, p. 67). Na série discursiva da prevenção, contudo, raramente o veto é visto como uma modalidade de resposta a essa pergunta.

Muitas vezes o tema do abuso do veto é vinculado a iniciativas que buscam restringir o seu exercício em casos de “genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra em larga escala”, como na proposta de “autorregulação” lançada pela França em 2013 (FRANCE DIPLOMATIE, 2017) e de “código de conduta” liderada pelo grupo de 27 “pequenos e médios” países conhecidos como ACT (*Accountability, Coherence and Transparency*) (GLOBAL CENTRE FOR RESPONSABILITY TO PROTECT, 2015)¹⁸. A proposta de “código de conduta”, sugestivamente, termina por reconhecer a dificuldade que a autorregulação voluntária do veto implica à luz do tema da “honestidade de propósito”. O texto conclama os membros do CSNU a “não votarem contra projetos de resolução *críveis* que tenham por *objetivo prevenir ou fazer cessar* genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra”. Ao mesmo tempo, não

18 O texto do código de conduta e a lista de países que endossam o documento podem ser obtidos em: <<http://www.globalr2p.org/resources/888>>.

oferece nenhum critério para se avaliar a *credibilidade* de uma proposta, seus *reais objetivos* e sua *efetividade* em relação a esses objetivos.

Outro critério possível para se verificar o “abuso” do veto seria investigar aqueles casos em que o seu uso não parece necessariamente vinculado a interesse vital de um dos P5. Um exemplo a que se poderia recorrer seria o já mencionado veto norte-americano, em fevereiro de 2011, a projeto de resolução meramente declaratório – sem evocação do Capítulo VII da Carta ou alusão a quaisquer medidas coercitivas em caso de descumprimento – sobre a ilegalidade dos assentamentos israelenses na Palestina ocupada (UNSC, 2011d). O abuso norte-americano, contudo, pode ser expressão, entre outros fatores, daquilo que Perry Anderson classificou como “tabu” – a influência do *lobby* israelense no sistema político e midiático norte-americano, o qual, segundo Anderson, “distorce” processos decisórios “normais” do governo dos EUA envolvendo questões relativas ao Oriente Médio, e “injeta uma dose ainda mais massiva de irracionalidade na formação da política dos EUA na região” (ANDERSON, 2007, p. 4). Não por acaso, novo projeto de resolução sobre a ilegalidade da colonização israelense de territórios palestinos foi afinal aprovado pelo CSNU apenas em janeiro de 2017, apenas nos últimos dias do governo do presidente Barack Obama (UNSC, 2016).

No repertório recente do processo de contínua experimentação com o uso da força pelo CSNU, muitas decisões de largo alcance sistêmico foram tomadas, algumas vezes contrariando preferências importantes de algum dos países do P5, sem provocar o uso do veto. Isto significa apenas que esses interesses e preferências terão sido acomodados no curso de negociações anteriores. É o caso da criação da “Brigada de Intervenção” da missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO). A resolução 2098¹⁹, aprovada por consenso em março de 2013, estabeleceu o mandato mais amplo até agora para a atuação de uma missão de paz da ONU em operações ofensivas. Criou para tanto uma “brigada de intervenção”, composta de três batalhões de infantaria, artilharia, forças especiais e companhia de reconhecimento, encarregada

19 A resolução 2098 (S/RES/2098) (UNSC, 2013) contém a ressalva de que o estabelecimento da brigada de intervenção se daria “on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping”. O mandato da Monusco vem sendo renovado desde então e mantém ativa a brigada de intervenção.

de “neutralizar” grupos armados de oposição e reduzir a ameaça desses grupos ao governo congolês e a civis.

Em resumo, podemos a esta altura afirmar que, no léxico do discurso dominante da prevenção, decisões ou o “bloqueio” de decisões são analisadas com pouca ou nenhuma referência à ancoragem de interesses políticos concretos – históricos – dos atores fundamentais do sistema. Quando muito, esses atores são nomeados como *identidades* que não subsistem ao exame detido dos posicionamentos políticos específicos, como aquela divisão entre países “tradicionalistas” em relação à soberania (Rússia e China) e países com visão “expansionista” quanto aos critérios para definição de ameaças à paz e segurança internacionais. Essas identidades abstratas terminam por encobrir, no discurso, a verdadeira natureza política e essencialmente pragmática dos interesses em jogo na rivalidade estratégica entre Estados Unidos e Europa, de um lado, e China e Rússia, de outro, em torno de novas configurações econômicas e políticas na Ásia, África e América Latina – como se esses interesses não importassem, essencialmente, à ciência ou à arte da prevenção de conflitos. Não surpreende que, com esse sequestro da política, o discurso da prevenção termine muitas vezes girando em falso, ou reduzindo seu alcance mais efetivo a aspectos meramente técnicos ou procedimentais do funcionamento do CSNU. O discurso da prevenção se torna muitas vezes uma tediosa discussão sobre métodos de trabalho, competências e características institucionais do sistema ONU. Esse risco de confinamento e irrelevância se apresenta concretamente para a ambição do novo SGNU e para a “primazia da política”, caso os termos do debate político em que seus esforços vão se inserir continuem a deixar em segundo plano muitos aspectos da realidade política internacional contemporânea que o discurso dominante da prevenção relega ao âmbito do *não dito*.

ALGUNS NÃO TEMAS – TÓPICOS DE PESQUISA PARA UMA “POLÍTICA” DA PREVENÇÃO

Com o intuito de mapear, de forma muito exploratória, os assuntos que o discurso dominante da prevenção termina relegando ao *não dito*, é possível pensar em linhas de pesquisa que contribuiriam para identificar alguns *não temas* que têm estado ou ausentes, ou insuficientemente desenvolvidos no debate sobre prevenção. Não é preciso, para tanto, ir

muito além das pistas que o discurso da prevenção nos oferece. Alguns dos *não temas* que podemos pensar como pontos de partida para um debate mais politicamente consequente estão, em certo sentido, contidos já no debate convencional sobre a prevenção, embora encobertos.

PROCESSOS DECISÓRIOS E INFORMAÇÃO

É o caso do tema da disponibilidade de informação estratégica no processo decisório do CSNU. Trata-se, a rigor, de um tema clássico do debate convencional sobre prevenção. Como vimos, os relatórios de *think tanks* e da própria ONU sobre prevenção vêm destacando de maneira consistente tanto a importância de maior compartilhamento de informações entre a ONU, suas agências e organizações regionais, de maneira a fortalecer as respectivas estratégias de prevenção (IPI, 2011), como também a necessidade de que o CSNU conte com informação menos “fragmentada” e mais estratégica, incluindo “opções de engajamento” (SRC, 2017). O relatório *Um mundo mais seguro* (UN, 2004, p. 37) enfatiza que a prevenção exige “alerta antecipado e análise baseada em pesquisa objetiva e imparcial”. Esforços em dotar o Secretariado da ONU com melhores capacidades de coleta e análise de informação têm estado no centro da discussão sobre “alerta antecipado” desde o início da década de 1990. Ao mesmo tempo, como revelaram as investigações sobre o genocídio em Ruanda e os erros de avaliação por parte da burocracia das Nações Unidas a partir das informações fornecidas por sua presença no terreno²⁰, a disponibilidade de informação por si só não assegura adequada tomada de decisão por parte do CSNU ou mesmo pelas instâncias da ONU responsáveis por formular recomendações ao CSNU.

A politização e seletividade do processamento da informação nas Nações Unidas é apenas um aspecto do *não dito* que o discurso da prevenção no mais das vezes ignora, seja ao cobrar maior independência ao Secretariado ou menor fragmentação no trabalho analítico das diferentes agências e presenças da ONU no terreno. As interferências políticas no processo de coleta e análise da informação pela própria

20 Trata-se de uma das conclusões do relatório da comissão independente encarregada por Kofi Annan de examinar as falhas da ONU na resposta à crise em Ruanda. O relatório (documento S/1999/1257) faz recomendações sobre a necessidade de garantir fluxo de informação eficiente dentro da ONU e entre o Secretariado e o CSNU.

ONU podem ser mais ou menos explícitas, como nos numerosos casos em que países exercem diferentes modalidades de pressão diretamente sobre o Secretariado (NICHOLS, 2014). O discurso da prevenção tende a ignorar, por conseguinte, a natureza das disputas políticas que ocorrem pelo controle tanto da informação produzida pelas organizações internacionais quanto pelos postos e posições de poder responsáveis pelos processos politicamente relevantes na estrutura dessas organizações. Da mesma maneira, a ideia de que um relatório das Nações Unidas possa conter informação, ainda que vazada nos termos mais eufemísticos, sobre programas militares ou de inteligência secretos de algum dos P5 é patentemente absurda. Em nenhum relatório das Nações Unidas sobre o conflito na Síria encontraremos uma análise objetiva e imparcial sobre o impacto, no conflito, do programa de apoio da CIA a grupos “rebeldes”, cujo encerramento foi amplamente noticiado na imprensa norte-americana (SANGER, SCHIMITT e HUBBARD, 2017) e, ao que parece, admitido pelo próprio presidente dos EUA (OSBORNE, 2017).

Recente relatório da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara dos Comuns sobre o envolvimento do Reino Unido na intervenção na Líbia, ao abrigo da resolução 1973 do CSNU e da operação *Unified Protector* liderada pela OTAN, aponta para deficiências de “inteligência” que “superestimaram” a ameaça a civis e falharam em detectar a presença de “significativo elemento islamista” entre os “rebeldes” líbios. O documento avalia que a “limitada intervenção para proteger civis” degenerou-se em “ação oportunista de mudança de regime” (UNITED KINGDOM HOUSE OF COMMONS, 2015). Entre as deficiências de informação no processo decisório britânico, o relatório, fazendo referência às audiências conduzidas pela Câmara dos Comuns, menciona tanto insuficiências de informação sobre “atores, pessoas e estruturas tribais” como ausência de adequado entendimento da “história e complexidades regionais” da Líbia. Para uma das pessoas ouvidas pelo parlamento britânico, Alison Pargeter, pesquisadora especialista em Oriente Médio e Norte da África, essa insuficiente análise da história líbia e do contexto regional fez com que perguntas fundamentais deixassem de ser articuladas, como a razão pela qual a rebelião contra Khadaffi tinha seu foco em Benghazi, e não em Trípoli. As críticas do relatório à incapacidade do governo britânico de conduzir uma análise adequada da real ameaça enfrentada pelos civis na

Líbia e do risco de que o apoio britânico terminasse beneficiando grupos terroristas colocam o tema da *informação* sob outra luz. Transpostas para o plano decisório das Nações Unidas e seu Conselho de Segurança, as conclusões sobre esse patente divórcio entre as razões políticas de uma intervenção e a informação disponível sobre seus reais impactos e motivos deveria, da mesma forma, redirecionar profundamente a reflexão sobre a prevenção de conflitos e sua relação com o uso da força.

CONFLITOS DE “NOVO TIPO”

Como vimos, uma das características do discurso da prevenção consiste na premissa de que a passagem histórica do pós-Guerra Fria – e da “vingança da história”, como sugeriu António Guterres (2016) – acarreta a emergência de um novo tipo de conflito, cujas causas, métodos, dinâmicas políticas e atores pareceriam escapar aos instrumentos e processos decisórios do CSNU. Uma frase típica dessa premissa consta de um dos importantes documentos do discurso da prevenção, o relatório *Conflict, Security and Development* (WORLD BANK, 2011): “a violência do século XXI não cabe no molde do século XX”. A redução das guerras interestatais e mesmo das guerras civis desde a década de 1980 teria deixado como saldo um tipo de violência *residual* que, embora afete mais de um bilhão de pessoas no planeta, não caberia facilmente na categorização tradicional de “guerra e paz”, e tampouco nos conceitos de criminalidade ou violência política. Nesse ponto, o relatório do Banco Mundial padece do mesmo problema que já identificamos em outros documentos divulgados no fatídico ano de 2011: debruçado retroativamente sobre tendências anteriores, não conseguiu captar adequadamente a iminência da crise que os conflitos na Líbia, na Síria, no Iêmen, na Ucrânia, no Mali e em outros países abririam nos anos seguintes.

Além dessa dificuldade de categorização, o “novo tipo” de violência traria consigo o fantasma da *repetição*: o relatório do Banco Mundial (2011) mostra que 90% das guerras civis do período entre 2000 e 2010 ocorreram em países que já haviam experimentado conflitos civis nos 30 anos anteriores. A constatação está na origem de uma já consolidada tradição intelectual dedicada a compreender os ciclos de instabilidade e conflito civil em muitos países com baixos índices de desenvolvimento ou, nas palavras de Paul Collier (*et al*, 2003, p. 10), a “armadilha do conflito”. Com

efeito, o desvendamento das dinâmicas de “desenvolvimento revertido” que tornam países afetados por conflitos mais expostos a riscos de novos conflitos está ainda na origem da criação da Comissão de Construção da Paz das Nações Unidas, em 2005.

Ao mesmo tempo, a proeminência dos debates sobre as “causas estruturais” dos “conflitos de novo tipo” pode constituir também uma das influências por trás do progressivo apagamento dos fatores *propriamente* políticos como parte da discussão. Trata-se de um apagamento, inclusive, metodológico – já que tais fatores ou interesses estratégicos frequentemente escapam aos modelos explicativos cada vez mais concentrados geográfica e epistemologicamente nos países em desenvolvimento e em seus impasses *internos*. Paul Collier (*et al*, 2003. p. 10) e outros pesquisadores argumentavam, por exemplo, em abril de 2003 (apenas um mês depois do início da invasão do Iraque pelos EUA), que as guerras civis viviam uma tendência de concentração geográfica em número cada vez menor de países atingidos pela “armadilha do conflito”.

A ideia da prevalência de “conflitos de baixa intensidade” no pós-Guerra Fria tem outra extração em Martin van Creveld (1991), autor que atenta, a seu modo, para alguns dos significados políticos mais profundos dessa premissa. Para van Creveld, durante a Guerra Fria as armas nucleares relegaram a guerra convencional às pequenas “fissuras” entre as grandes “placas tectônicas” da OTAN e do bloco soviético. A manutenção do pesado investimento na modernização das forças convencionais se deveu à decisão do governo Kennedy, em 1967, de investir na doutrina da “resposta flexível”, como forma de diversificar as opções militares e com isso tentar evitar ao máximo o recurso às armas nucleares (van Creveld também argumenta que tal doutrina só foi possível devido à “ficção” de que uma guerra convencional em grande escala na Europa seria ainda possível em plena “era nuclear”). Mesmo nas pequenas e “marginais” fissuras da Guerra Fria, o emprego de massivos meios convencionais não garantiu resultados políticos às superpotências. A gigantesca superioridade nuclear e convencional (além da pura e simples brutalidade) não reverteu – recorda van Creveld (1991) – as perdas das antigas metrópoles durante o processo de descolonização. Nesses conflitos de baixa intensidade, com enorme impacto em número de mortes, foram as partes que não contavam com a superioridade bélica que alcançaram maior êxito político e maior

reconhecimento internacional. Daí a conclusão de que essa modalidade de conflitos – que obviamente não é “nova” – consubstanciaria o “instrumento dominante” para efetivar mudanças políticas na ordem internacional após a Segunda Guerra Mundial. Havendo sido a forma típica assumida pelo processo de descolonização, que colocou em cheque a noção de superioridade do colonizador, os conflitos de baixa intensidade ou ainda modalidades mais híbridas e inclassificáveis de conflitos seriam também – argumenta van Creveld (1991) – a forma que predominaria a partir do fim da Guerra Fria.

Como apontam Erik Melander, Magnus Öberg e Jonathan Halla (2006), a tradição intelectual dos “novos conflitos”, que aponta para o aumento da incidência das guerras civis, da intensidade das batalhas e do impacto dessa modalidade de conflito sobre a população civil, foi contestada desde a sua origem tanto em relação a “novidade” de sua tipologia quanto em relação à consistência empírica das suas observações. O aumento da incidência de guerras civis teria sido, segundo os autores e apesar do pico verificado no começo da década de 1990, “definitivamente refutado”, e as demais premissas sobre o aumento da violência dos conflitos e seus impactos tampouco seriam empiricamente sustentáveis. Melander, Öberg e Halla (2006) argumentam que a principal mudança na dinâmica dos conflitos após o fim da Guerra Fria está relacionada à transformação na sua “economia”: com o fim do “patrocínio” das superpotências a governos e “rebeldes” alinhados a seus interesses, as partes dos conflitos do pós-Guerra Fria teriam sido forçadas a buscarem “fontes alternativas de renda”, como cobrança de taxas, contrabando, exploração de recursos naturais, sequestros, crime organizado e tráfico de drogas, entre outras.

Controversa do ponto de vista empírico, embora tenha produzido um conjunto considerável de estudos relevantes e recomendações que influenciaram e influenciam significativamente a prática internacional, a hipótese dos conflitos de novo tipo demarca uma série de *não ditos*. Seus indicadores parecem imunes ao alcance político e estratégico da invasão bastante “convencional” do Afeganistão e do Iraque pelos Estados Unidos em 2001 e 2003. Se, por conseguinte, o foco nos conflitos de baixa intensidade em contextos de grande fragilidade institucional e baixos indicadores de desenvolvimento já pareceria inadequado para orientar *globalmente* os esforços de prevenção após esses dois acontecimentos, após

2011 essa inadequação se torna ainda mais patente, à luz inclusive da eclosão de conflitos que posicionaram novamente no terreno tanques de guerra e artilharia, mesmo em mãos de atores não estatais²¹. Não porque não existam mudanças relevantes na dinâmica dos conflitos próprias da nova etapa histórica em que o sistema internacional ingressou com o fim da União Soviética e com a reacomodação – ainda em disputa – da Rússia, mas porque as mudanças normalmente apontadas por essa literatura, via de regra, não contemplam a interação entre as novas dinâmicas dos conflitos e os interesses políticos e estratégicos que ainda animam o tecido do sistema internacional.

Martin van Creveld (1991) aproximou-se de uma intuição a esse respeito ao recordar que os conflitos de baixa intensidade foram o meio mais bem-sucedido no século XX para levar a cabo mudanças políticas relevantes no sistema internacional. O autor não discute as questões políticas ou de *legitimidade* que estão envolvidas no processo de descolonização, e que terão igualmente influenciado esse resultado. A ideia que convém reter é a de que a legitimidade e o êxito das lutas anticoloniais credenciaram muitos de seus métodos como um instrumento político, que pode e vem sendo utilizado pelos estados em sua competição estratégica. Se admitirmos que a hipótese de que as estratégias envolvidas nos “novos conflitos” vêm sendo utilizadas em um contexto de competição interestatal, talvez seja possível chegarmos a um modelo descritivo mais amplo e mais híbrido, em que tanto as “antigas” formas de financiamento e patrocínio estatal da guerra civil quanto as “novas” fontes alternativas de renda convivem como realidades políticas simultâneas, contemporâneas e imbricadas. A linha dominante dos “novos conflitos” parece querer reduzir o fenômeno contemporâneo da guerra e da violência a um fruto do solo e das condições de governança e desenvolvimento locais, reduzindo toda política a política local e, mais ainda, a um tipo específico de política de desenvolvimento local, sobre o qual é possível articular um discurso técnico e prescritivo. Esse processo de exclusão da política segue com grande poder de influência, como demonstra a adoção do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável

21 Para uma análise dos armamentos utilizados pelo grupo “Estado Islâmico” e sua cadeia de suprimentos, que em muitos casos remonta ao apoio de países como os EUA e Arábia Saudita a grupos armados na Síria, ver o relatório da ONG *Conflict Armament Research*, “Weapons of the Islamic State: a three-year investigation in Iraq and Syria”, disponível em: <<http://www.conflictarm.com/publications/>>.

dedicado à construção de “sociedades pacíficas e inclusivas”²² e a ausência, correlata, de um objetivo que tangencie, ainda que retoricamente, a ideia de um sistema internacional mais justo e pacífico, livre de interferências ilegítimas ou guerras de agressão, cujo impacto sobre o desenvolvimento sustentável é evidente²³.

Como resultado da influência dessa corrente, fenômenos que alguns autores situam em torno da ideia de “guerra permanente” – processo de normalização dos gastos e “posturas” de guerra em tempos de paz, sobretudo nos EUA a partir de 1947 (LENS, 1987) –, ou relacionados às campanhas de “guerra ao terrorismo” e “guerra às drogas”, lideradas pelos EUA, tornam-se simplesmente imunes às inflexões, ferramentas e apelos do discurso da prevenção. Outra *normalização* fundamental para a compressão das condições em que muitos conflitos contemporâneos se desenvolvem é a criação do que Mark Duffield (2010) chama de um “terreno pós-intervencionista de ocupação internacional”, como modalidade de relacionamento político entre “estados ineficientes” e atores internacionais baseado na “persistente ameaça de instabilidade” – configuração que se seguiu à diminuição do número de conflitos abertos na década de 1990. Trata-se do terreno das formas de “soberania contingente” que surge do processo de crescente “governamentalização” da assistência internacional em situações de “fragilidade” (DUFFIELD, 2010, p. 27-29). Arrastadas pela “maré montante” do “pós-intervencionismo”, as Nações Unidas estariam cada vez mais chamadas, argumenta Duffield, a “isolar e, se for o caso, combater” os *spoilers* políticos que porventura colocam em cheque a legitimidade dos esforços internacionais de pacificação, assistência e reconstrução. Daí a sua conclusão de que o terreno do “pós-

22 Cf. <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>.

23 A guerra na Síria reduziu em mais de 2/3 o PIB do país entre 2011 e 2015, conforme as estimativas do mais recente relatório do Banco Mundial (2017, p. vi): “The losses in GDP between 2011 and 2016 sum to about four times the size of the Syrian GDP in 2010. The destruction of physical capital, casualties, forced displacement, and breakup of economic networks have had devastating consequences for Syrian economic activity. Syria’s GDP was estimated to have contracted by 61 percent between 2011 and 2015 in real terms, and by an additional 2 percent in 2016 – a 63 percent decline compared with its 2010 GDP. Estimates of national account indicators, including counterfactual GDP numbers estimated by using statistical estimation methods, show that the actual GDP fell \$51 billion (in 2010 prices) short of the counterfactual GDP in 2016. Aggregating these differences between counterfactual and actual GDP numbers between 2011 and 2016 shows that the cumulative loss in GDP amounts to \$226 billion in 2010 prices, about four times the 2010 GDP”.

-intervencionismo” é essencialmente um espaço de “estreitamento e fechamento”.

Outra face, portanto, do processo histórico que produziu os “conflitos de novo tipo”, a “guerra permanente” também se traduz em um estado de permanente mobilização, permanente disponibilidade de meios militares, e pela criação de um espaço político correspondente de “permanente instabilidade” e zonas de “soberania contingente” nas quais a mobilização dos atores internacionais e da ONU em particular, alimentada ainda pela lógica da recorrência e pela “armadilha do conflito”, também se prenuncia como uma presença permanente, ainda que flexível e adaptável. A esse quadro corresponde, claro, um estado de permanente mobilização do CSNU para a tomada de medidas sob o Capítulo VII da Carta da ONU. Incapaz de conter uma denúncia da “guerra permanente” como fator de instabilidade estrutural, o discurso da prevenção corre o risco de apenas servir à normalização de novas zonas e modalidades de engajamento preventivo, em situações de emergência e *pré-conflito*, compondo novas franjas territoriais e populacionais sob uma espécie de jurisdição permanente do CSNU.

LEGADOS COLONIAIS

Em alguma medida, a jurisdição permanente do CSNU sobre regiões inteiras do planeta já existe – trata-se de uma conquista já consolidada do discurso da prevenção. Como já tivemos ocasião de apontar, o relatório do *Security Council Report* de 2017 atribui importância aos “itens regionais” na agenda do CSNU e ao Grupo de Trabalho *ad hoc* do CSNU sobre Prevenção e Resolução de Conflitos na África, criado em 2002. Segundo o relatório, o grupo chegou a conduzir discussões sobre países específicos nos seus primeiros anos de funcionamento (sobre Guiné-Bissau e República Democrática do Congo), havendo adotado um perfil mais temático dali em diante. O relatório recomenda o fortalecimento do grupo, em linha com as conclusões do Painel de Alto Nível liderado por José Ramos Horta sobre as missões de paz. Idealmente, argumenta, o grupo deveria voltar a discutir situações específicas e formular recomendações de ação ao CSNU. O grupo *ad hoc* e o item sobre paz e segurança na África na agenda do CSNU remontam ao debate ministerial organizado pelo conselho sobre os conflitos no continente em 1997. Naquele mesmo ano, como resultado

da sessão ministerial, o SGNU Kofi Annan elaborou o relatório *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa* (UN, 2006), um fruto raro na sublitteratura de relatórios das Nações Unidas, pela franqueza com que discute o peso do legado colonial tardio na trajetória de desenvolvimento de muitos países africanos e como causa de conflitos no continente após a descolonização.

O relatório (UN, 2006) recorda que a colonização não apenas dividiu “reinos, estados e comunidades” de forma arbitrária, o que se refletiu nas fronteiras herdadas pelos modernos estados africanos, como também especializou coercitivamente as estruturas produtivas (incluindo infraestruturas, transportes e serviços) para atender à demanda externa e aos interesses comerciais das metrópoles. Alude igualmente ao fato de que as instituições e estruturas legais coloniais, igualmente herdadas pelos modernos estados independentes, foram concebidas para “explorar divisões internas, e não para superá-las” (UN, 2006, p. 2). A simultaneidade resultante das tarefas de construção do estado e da nação após a independência teria levado, em muitos casos, portanto, à centralização autoritária e à supressão do pluralismo como forma de forjar a unidade nacional apesar daquelas heranças. Recordando ainda o caráter transitório (e também artificial) de relações de poder que se forjaram logo após a descolonização em razão do “patrocínio” das potências rivais durante a Guerra Fria, o relatório aponta para a necessidade de, após a conflituosa década de 1990, transcender o legado colonial e cuidar dos fatores internos dos conflitos no continente, relacionados a dinâmicas políticas de concentração de poder (*winner takes all*), insuficiente responsabilização de líderes, falta de transparência, etc. O relatório tem o importante mérito de afirmar que, mesmo com o fim da Guerra Fria, o continente continuou a ser objeto de “intervenções externas”, normalmente sob a forma de competição por recursos naturais, como um fator tanto para a supressão de conflitos como para a sua sustentação. Raro caso, como dissemos, em que a interferência de alguns países sobre outros – a política internacional, portanto – é reconhecida como causa direta de conflitos.

A relação entre o legado colonial e as causas dos conflitos na África e em outras regiões está, portanto, bem estabelecida no discurso da prevenção. A especificidade histórica do “estado” forjado pela colonização europeia tardia na África, residindo, como aponta Mahmood Mamdani (1996, p. 61-2

e 286-289), no “governo indireto” ou “despotismo descentralizado” e na criação de “autoridades nativas locais” (na construção de uma estrutura paralela de governo nativo local, subordinada ao governo colonial, bem como na convivência entre regimes de mercado e regimes de trabalho forçado), lança luz sobre os fatores internos de conflitos enumerados no relatório de Kofi Annan (UN, 2006). As tarefas dos estados africanos logo após a independência, observa Mamdani (1996), consistiam em “desracializar” a sociedade civil, “destribalizar” o estado e desenvolver a economia em um cenário internacional desigual. Ainda segundo Mamdani (1996), o processo de “desracialização” e erosão dos privilégios *raciais*, sob diversas formas, foi o ponto dessa agenda pós-colonial que mais avançou, e de onde adveio muito da legitimidade internacional angariada pelos novos estados. A agenda de democratização, implicando a “destribalização” das estruturas da “autoridade nativa local” herdadas dos colonizadores, não registrou o mesmo avanço. Para Mamdani (1996), na ausência da “destribalização” do estado, processos eleitorais se tornam “explosivos”. A lógica *tribal* que organizou estruturas locais de coerção sobre os camponeses africanos terminaria por contaminar a lógica urbana das nascentes sociedades civis.

Mamdani (1996) propõe, como forma de superação desse legado, uma ambiciosa tarefa de reconstrução de nexos urbano-rurais e apagamento das divisões interétnicas que se projetam no universo urbano africano a partir da transposição do tribalismo rural por meio das “autoridades nativas” que internalizaram a lógica do domínio colonial. Essencialmente, a sua perspectiva nos mostra que a separação entre fatores externos e internos de conflitos nos cenários pós-coloniais – uma das estruturas de pensamento do discurso da prevenção no caso africano – é em certa medida ilusória e a-histórica, já que a própria imbricação internacional do processo de descolonização impulsiona certos processos e agendas em detrimento de outros. Uma das consequências da internalização dos fatores externos, assim entendida, é a frequente replicação de lógicas coloniais em disputas regionais. Em certo sentido, a ideia de que o futuro da prevenção de conflitos na África deve olhar “para além do legado colonial” e em direção a fatores internos não reconhece que estes – os impasses de processos de democratização em situações pós-coloniais – são não apenas parte integrante daquele legado, como constituem agenda ainda pesadamente

condicionada por sua relação com a legitimidade internacional e com as ex-metrópoles coloniais.

Além da ilusão de que fatores externos e internos não se contaminam, o discurso da prevenção tem seu foco no legado colonial entendido de maneira unilateral. Como se a experiência da colonização não significasse a persistência de um legado – institucional, psicológico, cultural e, sobretudo, político – também nas ex-metrópoles, igualmente relevante para a compreensão dos conflitos no período pós-colonial e pós-Guerra Fria e das atitudes de países e organizações internacionais em relação a eles. Mesmo quando reconhece a continuidade de “interferências externas” como fonte de instabilidade na África, como vimos, a literatura dos relatórios das Nações Unidas não chega a nomear ou especificar essas dinâmicas. O caso francês é ilustrativo a esse respeito (Cf. MARTIN, 1995), na medida em que o padrão de intervenções militares do país em suas ex-colônias africanas dificilmente pode ser compreendido sem se levar em conta laços como o aprofundamento da dependência francesa de matérias primas provenientes das ex-colônias (como a dependência energética, incluindo a quase totalidade do urânio utilizado para produzir combustível nuclear e 70% do petróleo extraído pela Elf-Aquitaine).

Consolidada durante a Guerra Fria, a continuidade da presença militar francesa nas ex-colônias, seja sob a modalidade de intervenções em situações de crise, seja com a manutenção de bases permanentes e com uma ampla rede de acordos bilaterais de defesa remete ao epíteto do *gendarme d’Afrique*, aponta Bruno Charbonneau (2008). Como argumenta o autor, as relações históricas forjadas pela colonização construíram muitas das crises políticas e dos conflitos que marcaram o período pós-colonial, ao mesmo tempo em que construíram também a expectativa de que apenas a ex-metrópole poderia resolvê-los adequadamente. Mesmo com a expansão do papel da União Europeia na “administração de crises” na África, sustenta Charbonneau (2008), o formato das operações comunitárias tende ainda a atribuir às ex-metrópoles o comando operacional, evidenciando que o interesse político da ex-metrópole persistirá ainda como principal fator do envolvimento da União Europeia em crises africanas.

O legado colonial, por conseguinte, projeta-se também na continuidade política das construções em torno do poder colonial na metrópole. No caso francês, um desses traços é a persistência de um padrão

de atuação externa herdado das “duas almas” da República e do Império, e ainda tributário do ideal do “relacionamento especial” da França com a África, apesar do aumento do escrutínio público sobre as relações entre autoridades francesas e africanas, sobretudo após o genocídio em Ruanda em 1994. O silêncio do discurso da prevenção sobre essa dimensão do legado colonial tem, portanto, um objetivo bastante claro: o de ainda legitimar a ex-metrópole como ator imparcial, capaz de levar adiante tarefas de mediação, prevenção e resolução de conflitos. E, como assinala Bruno Charbonneau (2008, p. 290), também a descrição de uma crise ou conflito a partir de seus fatores internos tem o condão de “autorizar a intervenção de uma ‘força imparcial’”.

As consequências da incorporação da dimensão integral do legado colonial no debate sobre prevenção são muitas, tanto em relação ao funcionamento político dos atuais instrumentos de organismos como a União Europeia, como em relação à tensão entre os interesses coloniais e a atuação de organismos regionais com crescentes capacidades em paz e segurança, como a União Africana. Também há consequências em relação ao “comitê” político do CSNU e suas decisões sobre uso da força e desdobramento de missões de paz – e mais especificamente quanto à definição dos mandatos das missões de paz e, frequentemente, sua relação com forças militares das ex-metrópoles que atuam nos mesmos contextos (como nos casos de Côte d’Ivoire em 2011, do Mali em 2012 e da República Centro-Africana em 2012, que abrigavam tanto missões da ONU como operações militares da França). O risco principal é o de que o discurso da prevenção, sem levar em adequada consideração política a persistência dessas relações imbricadas de subordinação, termine ampliando a sua zona de legitimação.

A descolonização do discurso da prevenção, portanto, passa por aspectos a um tempo epistemológicos e políticos. Para além da crítica a distorções nos aspectos procedimentais do funcionamento do CSNU – como o sistema de *penholdership* e a distribuição do comando de órgãos subsidiários e cargos-chave no Secretariado da ONU entre os P5 –, é necessário que o conceito de prevenção tenha efetivamente em conta a realidade do sistema internacional marcado pela continuidade de relações de subordinação com uma clara base geográfica. A ausência dessas considerações no discurso *não é politicamente inocente*. No plano epistemológico, a redução dos fatores de conflitos a dinâmicas locais

e fatores internos termina por apagar as coordenadas históricas e geográficas do debate, na mesma medida em que torna mais determinada a *territorialização* das hipóteses de intervenção internacional.

Contra essa tendência, é necessário reconhecer, por exemplo, que a crise aberta em 2011 tem uma *geografia específica*, havendo afetado de forma concatenada essencialmente a região em que, como assinala Perry Anderson (2011), a colonização “formal” aconteceu mais tardiamente, onde a subordinação “imperial” ao Ocidente foi mais longa e intensa e onde a “vigilância” norte-americana e europeia se exerceu de forma mais “minuciosa”, contribuindo tanto para a longevidade de diferentes tipos de autocracia como para os impasses sociais, políticos, econômicos e demográficos que as “revoltas” concatenadas da Primavera Árabe expuseram. O que os desdobramentos da crise aberta em 2011 também evidenciam é a forma particularmente violenta assumida pelas disputas políticas em torno das formas de dominação nessa região geográfica. A razão de ser dessa violência, suas consequências particularmente graves para populações civis e para o sistema de segurança coletiva e os riscos abertos em outras frentes do sistema internacional não podem ser adequadamente entendidos sem referência ao funcionamento, também no sistema internacional, de mecanismos de poder que remontam ao “despotismo descentralizado” de que fala Mamdani (1996).

CONCLUSÃO

A atual crise de segurança, em cujo centro está a guerra na Síria, tem o terrível condão de reposicionar a guerra convencional no centro do tabuleiro político, de ainda uma vez reabilitá-la em um contexto especialmente perigoso para os princípios legais que buscam proteger civis. A guerra na Síria rompe com o pressuposto, já antes controverso, de que os conflitos predominantes desde o fim da Guerra Fria seriam “novos” ou de “baixa intensidade”. Trata-se também de uma crise que nos lembra, ainda uma vez, dos custos de um sistema de segurança coletiva que convive com a ameaça nuclear e com a contínua modernização dos arsenais nucleares sem que a existência deles e das instituições políticas em parte conformadas por eles signifique garantias (ou menos: mera esperança) de uma ordem mais estável ou com menor incidência de conflitos.

Diante da magnitude dos desafios que serão herdados dessa conjuntura, em um horizonte de crise ambiental, energética, política e cultural (sinais da instabilidade de nosso ingresso no “antropoceno”), a ideia de prevenção de conflitos, no âmbito das instituições multilaterais, precisa ser resgatada do discurso dominante que insiste em instrumentalizá-la como peça de legitimação permanente do paradigma de segurança baseado na contínua experimentação com as modalidades de uso da força e coerção desenvolvidas nos últimos 25 anos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Como vimos, essa experimentação cada vez mais normalizada vem se viabilizando a partir de certos pressupostos políticos, históricos e geográficos. E se vale tanto daqueles nexos que o discurso da prevenção *explícita*, quanto dos que ele *encobre*.

Reconhecer as limitações do discurso da prevenção não significa ignorar a sua capacidade de produzir sugestões úteis para aperfeiçoar o processo decisório do CSNU ou recomendações relevantes para o melhor funcionamento das instituições das Nações Unidas no terreno. Mas implica enfrentar o fato de que a sua grande *produtividade* a esse respeito vem sendo acompanhada ao mesmo tempo de um fechamento e uma redução do léxico político. Muitas vezes, as interdições políticas vigentes no discurso diplomático sobre motivações, atores e fatores dos conflitos contemporâneos terminam cristalizando-se no próprio vocabulário do debate corrente sobre prevenção, e na sua epistemologia. A redução do escopo do discurso da prevenção corre o risco de torná-lo cada vez mais um discurso *especializado* sobre as condições de ativação da “jurisdição” coercitiva do CSNU, codificando com crescente minúcia os fatores de risco que justificarão um estado de “prontidão” interventiva do órgão. Uma das maiores evidências disso é o fato de que, apesar da intensa produtividade do CSNU na “governança” das crises internacionais, o discurso da prevenção vem sendo ainda uma discussão sobre obstáculos e sobre o que a ONU “poderia fazer a mais” pela prevenção de conflitos. Como vimos, diante do arrojo do CSNU nos últimos anos, de que dá prova a resolução 1973 sobre a Líbia, não é tarefa fácil, de um ponto de vista metodológico, argumentar que a crise de segurança atual resulta daqueles obstáculos e ineficiências, e exigiria, como remédio, renovado ímpeto para a tomada de decisões sob o Capítulo VII da Carta da ONU.

A ideia de “primazia da política”, que passou a frequentar o debate sobre as missões de paz desde 2015, precisa ainda ganhar conteúdo concreto e próprio. Haveria um vasto terreno a cobrir se o conceito pudesse servir como plataforma para reintroduzir no debate algumas das questões propriamente políticas que o discurso da prevenção, com seu cansativo vocabulário procedimental, vem sendo incapaz de modular. Como apenas mais uma ferramenta retórica para aludir aos tradicionais apelos à “diplomacia preventiva”, sua contribuição não será tão relevante. De qualquer forma, é promissor que essa referência à política tenha surgido como algum tipo de reação à tendência de crescente militarização das missões de paz e da proteção de civis.

Fora do CSNU, e como resultado da vigência simultânea de instâncias mais democráticas, o tempo histórico da crise convive com a criação de ambiciosos regimes internacionais – do combate à mudança do clima e da “pactuação” de compromissos universais de desenvolvimento sustentável à proibição das armas nucleares²⁴. A “primazia da política”, por sua vez, terá que enfrentar a tarefa de repactuar um regime internacional para a segurança coletiva – o que irá muito além de apenas restaurar o pacto político básico entre os membros permanentes do CSNU e a possibilidade de encontrar, por esse caminho, “soluções pacíficas” para as disputas derivadas dos movimentos tectônicos no sistema internacional que se anunciam.

Essa repactuação já não poderá ignorar os limites do anacrônico e instável “concerto” político que o CSNU representa na sua composição atual. Afinal, a crise é também fruto desse anacronismo e de seus limites políticos. Certos pontos de maior tensão no cenário contemporâneo – como a situação na península coreana ou a ocupação israelense da Palestina – talvez já se tenham convertido em *pontos de apoio* desse “antigo regime”: pontos em que, confrontados com consequências-limite de qualquer alteração do *status quo*, os atores-chave são forçados à concertação (talvez um pouco como as sucessivas partilhas da Polônia tenham funcionado como um dos esteios do concerto conservador instaurado na Europa em 1815). Nesse ponto, a resolução desses conflitos cristalizados passa

24 Referimo-nos à adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável pela AGNU em 2015 (a chamada Agenda 2030), ao Acordo de Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e ao Tratado de Proibição das Armas Nucleares aprovado pela AGNU em 2017.

a ser, contraditoriamente, fonte de ameaças e incertezas. O discurso da prevenção tem oferecido, até agora, uma resposta conservadora a esse impasse, empenhando-se em aprimorar, modernizar e ampliar as ferramentas coercitivas de governança da violência internacional, e monitorando com zelo os limites políticos do debate. É possível, por essa razão, que precisamente na linguagem e na capacidade de *alterar* os termos do debate resida um ponto de partida para uma verdadeira “política da prevenção”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. Jottings on the conjuncture. *New Left Review*, n. 48, nov./dez. 2007.

ANDERSON, P. On the Concatenation in the Arab World. *New Left Review*, n. 68, 2011. p 5-15.

BANCO MUNDIAL. *The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria*. 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria>>.

BANCO MUNDIAL. Conflict, Security and Development. *World Development Report*, abr 2011. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMEXT/Resources/WDR2011OVERVIEW.pdf?resourceurlname=WDR2011OVERVIEW.pdf>>.

BOSCO, D. Assessing the UN Security Council: A Concert Perspective. *Global Governance*, n. 20, 2014, p. 545-561.

CARVALHO, G. de; ABDENUR, A. Can the UN Security Council help prevent conflicts? *Africa in the World Report*, Instituto Igarapé, jun. 2017. Disponível em: <<https://igarape.org.br/can-the-un-security-council-help-prevent-conflicts/>>.

CHARBONNEAU, B. Dreams of Empire: France, Europe, and the New Interventionism in Africa. *Modern & Contemporary France*, n. 16, 2008, p. 279-295.

COLLIER, P., ELLIOT, W., HEGRE, H., HOEFFLER, A., REYNAL-QUEROL, M. e SAMBANIS, N. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. A World Bank Policy Research Report*. Washington: Banco Mundial e Oxford University Press, 2003. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13938>>.

CROSSLEY, N. *Evaluating the Responsibility to Protect: mass atrocity prevention as a consolidating norm in international society*. New York: Routledge, 2016.

DUFFIELD, M. *Development, Security and Unending War: governing the world of peoples*. Cambridge: Polity Press, 2010.

FRANCE DIPLOMATIE. *Why France wishes to regulate use of the veto in the United Nations Security Council*. Disponível em: <<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/france-and-the-united-nations/article/why-france-wishes-to-regulate-use>>.

GUTERRES, A. Secretary-General-designate António Guterres' remarks to the General Assembly on taking the oath of office. 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech>>.

GUTERRES, A. *Secretary-General's remarks at Security Council High-Level Open Debate on Peacekeeping Operations Regarding the Reform of UN Peacekeeping: Implementation and Follow Up*. 2017. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-09-20/sgs-reform-un-peacekeeping-remarks>>.

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI). *The UN Security Council and Conflict Prevention: A Primer*, 2011. Disponível em: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/e_pub_conflictprevention_oct2011.pdf>.

JOHANNSON, P. The Humdrum Use of Ultimate Authority: Defining and Analyzing Chapter VII Resolutions. *Nordic Journal of International Law*, n. 78, 2009, p. 309-342.

LENS, S. *Permanent War: the militarization of America*. New York: Schocken, 1987.

LUCAS, E. *The New Cold War*. Nova York: St. Martin's Press, 2014.

MAMDANI, M. *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

MARTIN, G. Continuity and Change in Franco-African Relations. *The Journal of Modern African Studies*, n. 33, 1995, p. 1-20.

MEAD, W. R. The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*, maio/jun., 2014.

MELANDER, E. ÖBERG, M. e HALLA, J. 'The 'New Wars' Debate Revisited: An Empirical Evaluation of the Atrociousness of 'New Wars'. *Uppsala Peace Research Papers*, n. 9, 2006.

NAÇÕES UNIDAS (UN). *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, 1993. Resolução A/RES/47/120B. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>.

NAÇÕES UNIDAS (UN). *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*. 1998. Disponível em: <<https://oldsite.issafrica.org/uploads/CAUSECONFLICT.PDF>>.

NAÇÕES UNIDAS (UN). *A more secure world: Our shared responsibility*, 2004. Relatório A/59/56, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>.

NAÇÕES UNIDAS (UN). *Preventive Diplomacy: Delivering results*, 2011. Documento S/2011/552, disponível em: <<http://undocs.org/S/2011/552>>.

NAÇÕES UNIDAS (UN). Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Global Trends 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>>.

NICHOLS, M. Rwanda asks for U.N. report on Congo sanctions to be dismissed. *Reuters*, 17/1/2014.

OSBORNE, S. Donald Trump confirms covert CIA programme in Syria on Twitter. *The Independent*, 25/7/2017, disponível em: <<http://www>>.

independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/donald-trump-cia-syria-rebels-twitter-tweet-covert-operation-us-president-secret-a7858351.html>.

PATRIOTA, A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG, 2010.

RAMOS-HORTA, J. Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnerships and People. *Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em: <http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf>.

SANGER, D. R., SCHMITT, E. e HUBBARD, B. Trump Ends Covert Aid to Syrian Rebels Trying to Topple Assad. *New York Times*, 19/7/2017.

SECURITY COUNCIL REPORT (SCR). *Can the Security Council Prevent Conflict?* Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_conflict_prevention_2017.pdf>.

UNITED KINGDOM PRIME MINISTER OFFICE. *Investing in Prevention*. 2005. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/investing.pdf>>.

UNITED KINGDOM HOUSE OF COMMONS. Foreign Affairs Committee. *Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options*. 2015. Disponível em: <<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/foreign-affairs-committee/inquiries1/parliament-2015/libya-policy/>>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Documento S/2011/552, disponível em: <<http://undocs.org/S/2011/552>>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Documentos S/RES/1970. 2011a.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Documento S/RES/1973. 2011b.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Documento S/RES/2014. 2011b.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Documento S/2011/24. 2011d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/24>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolução 2098. Documento S/RES/2098. 2013. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013))>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Documento S/RES/2171. 2014. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2171%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2171%20(2014))>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolução 2334, documento S/RES/2334. 2016.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Documento S/PV.7857. 2017. Disponível em: <<http://undocs.org/S/PV.7857>>.

van CREVELD, M. *The Transformation of war*. NEW York: The Free Press, 1991.

VAN DAM, N. *Destroying a nation: The Civil War in Syria*. London: I. B. Tauris, 2017.

VIOTTI, M. L., DUNLOP, R. M. e FERNANDES, L. L. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU – 2010-2011*. Brasília: FUNAG, 2014.

VEÍCULOS AÉREOS NÃO TRIPULADOS ARMADOS: USOS E IMPLICAÇÕES

Ernesto Batista Mané Júnior*

RESUMO

Este artigo busca revisar o estado da arte da discussão acerca dos usos presentes e futuros dos Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) armados ou com capacidade ofensiva, bem como fazer algumas reflexões sobre as consequências sistêmicas e implicações de seu uso. Adicionalmente, avalia a adequação dos foros especializados existentes para o tratamento da questão.

Palavras-chave: VANTs; Conflitos armados; Direitos Humanos; Direito Internacional Humanitário; Controle de Exportações.

INTRODUÇÃO

Somos testemunhas do crescente grau de autonomização nas diversas esferas que compreendem as atividades humanas, especialmente na esfera militar, o que tem levado lideranças na área de robótica a afirmar que, depois da pólvora e da bomba atômica, o mundo está sendo palco de uma terceira revolução nas técnicas de guerra (FUTURE OF LIFE, 2015). Esse quadro de rápidas mudanças tem criado perplexidade entre os analistas dedicados à questão, já que a revolução em curso apresenta amplo espectro de dilemas para o Direito Internacional, além de apresentar problemas éticos sobre a desumanização da guerra.

* Terceiro-secretário da carreira de diplomata desde 2014 e doutor em Física Nuclear pela Universidade de Manchester em 2009.

Os Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), também chamados de *drones*¹, têm ganhado relevância como meio para o uso da força nos conflitos armados do século XXI. Conquanto os registros mais antigos de usos de VANTs para fins militares datem da primeira metade do século XX, a partir da década de 1990, com o aperfeiçoamento da tecnologia, empregada na Primeira Guerra do Golfo, seu uso tornou-se frequente (KAAG, 2014, p. 3). A tecnologia que propiciou o desenvolvimento de VANTs armados amadureceu durante a “Guerra ao Terror” declarada pelos EUA e seus aliados, iniciada após 11/09, momento a partir do qual começaram a ser utilizadas interpretações não ortodoxas do artigo 51 da Carta de São Francisco². Os EUA foram os pioneiros no desenvolvimento dessa tecnologia, de modo que direcionaram sua aplicação em torno de suas necessidades táticas e estratégicas. Esse dado é bastante relevante, pois auxilia na compreensão dos movimentos ocorridos recentemente nos debates referentes a VANTs armados.

VANTs armados possuem características únicas que os tornam atraentes para operações militares em comparação com outras tecnologias: resistência (*endurance*), alegada precisão e auxílio para melhor tomada de decisões. Além dessas características, essas plataformas também são atraentes por substituir pessoas no campo de batalha (*boots on the ground*),

- 1 *Drones* e VANTs são comumente utilizados de maneira intercambiável na literatura, com tendência recente para a utilização do termo VANT, por ser considerado tecnicamente mais preciso. VANTs, por sua vez, compreendem uma gama de plataformas que vão desde aviões remotamente pilotados (ARP) até sistemas completamente autônomos, como é o caso dos mísseis de cruzeiro. Pode-se, ainda, encontrar na literatura referências a Sistemas Aéreos Não Tripulados, cuja ênfase é dada no sistema da aeronave, no piloto e nos equipamentos de controle e suporte que ficam em terra. A discussão que se seguirá neste artigo refletirá preocupações relacionadas apenas com o primeiro tipo de VANT (ARP), em que se considera haver grau de controle humano significativo nas funções críticas de navegação, seleção de alvo e emprego da força letal. Sistemas de Armas Autônomas são objeto de outro tipo de discussão que envolveria análise de conformidade com princípios de distinção, proporcionalidade e precaução.
- 2 Carta das Nações Unidas (1954), artigo 51: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

reduzindo os custos com recrutamento e treinamento de soldados, evitando as baixas e as possibilidades de responsabilização (*accountability*), sobretudo nos estados onde há forte presença da opinião pública (KAAG, 2014, p. 53).

Cabe ter presente que VANTs têm amplo espectro de aplicações militares legítimas. Nesse contexto, vêm ganhando destaque nas doutrinas militares de vários países, inclusive nos esforços globais de modernização dos meios e métodos de combate empregados por forças armadas. O Brasil não é exceção à regra e vem envidando esforços para o reaparelhamento de sua Força Aérea. A Política Nacional de Defesa (PND), bem como a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (END), em sua revisão mais recente de 2012 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 19), conferem grande importância aos VANTs, mais especificamente, aos Aviões Remotamente Pilotados (ARPs)³ – em seus usos pacíficos e em combate.

Pelo menos uma das diretrizes da END brasileira versa diretamente sobre o avanço nos programas de ARPs, tanto no âmbito de vigilância (*surveillance*) quanto no de combate. Segundo a END, os ARPs poderão vir a ser protagonistas do combate aéreo, além de permitir o alcance de níveis mais elevados de precisão no monitoramento e controle do território nacional. A Força Aérea Brasileira, ao absorver as implicações desse meio de vigilância e de combate para as suas orientações táticas e estratégicas, vem formulando doutrina sobre a interação entre os veículos tripulados e não tripulados que aproveite a plataforma para “radicalizar o poder de surpreender, sem expor as vidas dos pilotos” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 19).

Apesar do reconhecido potencial apresentado pela tecnologia para aplicações legítimas, inclusive no âmbito militar ofensivo, o foco desse artigo são os aspectos relacionados a aplicações que estariam na fronteira das aplicações não legítimas de VANTs armados ou com capacidade ofensiva. Essa fronteira, por sua vez, é menos relacionada com aspectos tecnológicos (embora esteja naturalmente a eles relacionada), e mais com a cadeia de comando associada ao emprego dessa plataforma de combate

3 A linha que separa um ARP de um sistema completamente autônomo tende a ficar cada vez mais difusa, à medida que seu aperfeiçoamento tenderá à redução do tempo de reação para a aplicação do uso da força no campo de batalha.

com impacto desproporcional na população civil. A esse respeito, têm-se intensificado os debates nos círculos políticos, diplomáticos, militares e acadêmicos, nos quais muitas vezes têm se somado para expressar preocupação com os desafios impostos por essa nova categoria de armamento para a paz e a segurança internacional⁴.

Na perspectiva de não proliferação, tais inquietações derivam da possibilidade de atores estatais e não estatais utilizarem VANTs pouco sofisticados como vetores de armas de destruição em massa, em particular de armas químicas ou biológicas, cujos custos são relativamente baixos e cuja utilização é mais fácil (ZENKO, 2014, p. 12). Há esforços, nesse sentido, para esclarecer e fortalecer os mecanismos existentes de controle de exportação para sua aplicação aos VANTs e a seus componentes, a exemplo da resolução 1540 (2004) do Conselho de Segurança das Nações Unidas⁵.

Em 2013, a Assembleia Geral das Nações Unidas recomendou, por meio da resolução A/68/140, que os estados incluíssem em seus relatórios nacionais dados sobre a transferência de VANTs armados no âmbito do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas (UNROCA)⁶. Essa medida visava conferir maior transparência a transferências de VANTs, servindo, em princípio, como medida de construção de confiança entre os estados, no entendimento de que a transparência poderia servir como forte incentivo para a diplomacia preventiva.

Alguns países participam de arranjos plurilaterais *ad hoc* de controle de exportações, a exemplo do Arranjo de Wassenaar e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR). Entretanto, a baixa universalidade desses arranjos e a abordagem centrada na não proliferação horizontal de tecnologias de uso dual têm sido insuficientes diante dos rápidos avanços tecnológicos e dos muitos componentes de uso dual que compõem os VANTs. Além disso, há preocupações humanitárias relacionadas ao uso de VANTs em operações de execuções extrajudiciais, que devem ser esclarecidas concomitantemente às discussões acerca do controle de exportação, o que torna o debate ainda mais complexo.

4 Vide, por exemplo, o relatório da UNIDIR, *Study on Armed Unmanned Aerial Vehicles*, de 2015.

5 Resolução 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004, parágrafo operativo.

6 Resolução A/68/140 da Assembleia Geral da ONU, 2013, recomendação 69.

Não se deve supor, no entanto, que as preocupações sobre a não proliferação de VANTs armados, bem como as de ordem humanitária, estejam desprovidas de interesses comerciais e estratégicos concretos. Há mais de 500 empresas fabricantes desses artefatos no mundo, distribuídas em cerca de 50 países. Além disso, o mercado de VANTs armados correspondeu, em 2016, a cerca de US\$ 13,2 bilhões, e, de acordo com estimativas da indústria, chegará a US\$28,2 bilhões em 2022 (MARKETS AND MARKETS, 2016). O segmento de maior potencial de crescimento é o de VANTs tipo MALE (*Medium-altitude-long-endurance*), classe à qual pertencem, por exemplo, os VANTs norte-americanos *Predator* e *Reaper*. Diante das perspectivas de crescimento do setor, tanto para usos civis e militares, existe a preocupação de setores da indústria norte-americana de que as empresas produtoras de VANTs nos EUA fiquem sujeitas a um *level playing field* (DILLOW, 2013) em termos de regras globais de exportação.

A perplexidade gerada pelos VANTs deriva, portanto, de apreensões de várias ordens. O problema que se busca resolver deve compreender abordagem multidimensional que abarque os seguintes elementos: atenção ao uso inaceitável dessas armas fora dos quadros legais existentes; a preocupação de que essas armas estejam em posse de atores não estatais; contenção da proliferação e do uso indesejável de VANTs armados; e interesses comerciais. Além disso, deve-se ainda considerar quais os foros adequados para o tratamento da questão à luz dos interesses defendidos pelos principais atores nela envolvidos.

EXECUÇÕES EXTRAJUDICIAIS E MORTES DE CIVIS

O programa de execuções extrajudiciais é central na discussão sobre o uso de VANTs armados, porquanto estes são usados como vitrines da “Guerra ao Terror” iniciada pelos EUA e Reino Unido após 11/9. Além disso, Israel tem usado do mesmo expediente no conflito com a Palestina, especialmente na Faixa de Gaza, após a retirada de suas tropas em 2005⁷. O uso de VANTs armados foi, portanto, direcionado a essa finalidade, desde sua origem, pelos países pioneiros no desenvolvimento da tecnologia, tendo como pano de fundo contextos muito específicos, mas que deixaram a plataforma de combate marcada pelos debates

7 Vide <<https://dronewars.net/drone-wars-library/#Israel>>. Acesso em: 27 set. 2017.

relacionados a violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e do Direito Internacional Humanitário (DIH) (SINGH, 2015, p. 6).

Adstringindo-se apenas ao âmbito da chamada “Guerra ao Terror” que ora se encontra em curso, intensificaram-se as execuções de indivíduos ligados a grupos extremistas, com o objetivo de desarticula-los no Afeganistão, no Iêmen, no Paquistão e na Somália. Esses casos foram agravados pelo fato de que VANTs foram empregados extraterritorialmente em zonas formalmente não reconhecidas como áreas de conflitos armados. Em todos os casos reportados, sob a justificativa de que essa plataforma de combate oferecia oportunidade única de utilização em zonas remotas e de difícil acesso, os VANTs foram empregados pelos EUA e seus aliados em programas de execuções sumárias direcionadas a indivíduos específicos (*targeted killings*)⁸ e aos ataques baseados em contexto (*signature strikes*).

Os *targeted killings* constituem operações fortemente calcadas em levantamentos de dados de inteligência, destinadas a “decapitar” organizações terroristas, por meio do assassinato de suas lideranças específicas, ao passo que os *signature strikes* são operações baseadas em critérios comportamentais, mais difusos do que aqueles aplicados nos *targeted killings* e, portanto, mais sujeitos a interpretações subjetivas e erros de julgamento quanto à certeza se o indivíduo assassinado constituía, efetivamente, ameaça. Além disso, na maioria dos casos, as bases legais e justificativas para os programas de execuções sumárias continuam sendo ocultados do escrutínio público.

Seja como for, assassinatos tanto sob a égide do programa de *targeted killings* quanto de *signature strikes* demonstram haver divergência considerável sobre os padrões internacionais criados para regular o uso da força letal e as legislações domésticas de muitos países, como concluiu o relator especial do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre execuções extrajudiciais sumárias ou arbitrárias, Christof Heyns⁹. Ademais dessas violações, as execuções extrajudiciais vêm acompanhadas de mortes de civis, cujas reais dimensões permanecem cobertas de opacidade e segredo,

8 Israel utiliza a mesma nomenclatura em seu programa de execuções sumárias no conflito com a Palestina.

9 Resolução A/HRC/26/36 que aprova o relatório “Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns”. 2014, parágrafo 115.

o que suscita questionamentos adicionais sobre a incompatibilidade de tais operações militares com princípios consagrados pelo Direito Internacional Humanitário. Nesse contexto, tem aumentado a atuação da sociedade civil organizada no sentido de conferir maior transparência sobre as ações que envolvam a morte de civis (CENTER FOR CIVILIANS IN CONFLICT and COLUMBIA LAW SCHOOL, 2012).

Somente após o ex-presidente estadunidense Barack Obama ter admitido formalmente, em 2013, que, no contexto da guerra ao terror utilizando *drones*, “os ataques norte-americanos resultaram na morte de civis” (OBAMA, 2013), o governo norte-americano divulgou, em 2016, dados agregados sobre a morte de civis em incursões no Afeganistão, Iraque e Síria¹⁰. Fontes alternativas, como o *Bureau* de Jornalismo Investigativo de Londres, no entanto, disputam esses dados e apresentam números em patamares bem acima do que aqueles reconhecidos oficialmente pelo governo norte-americano (BUREAU OF INVESTIGATIVE JOURNALISM, 2017), o que revela discrepâncias não apenas de ordem forense, mas na própria distinção entre civis e combatentes.

ASPECTOS TECNOLÓGICOS E DE USO POR ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS

Atualmente, cerca de 50 países possuem *drones* militares, utilizados, sobretudo, em atividades de vigilância. Até o momento, entretanto, um subconjunto crescente de países os vem empregando com capacidade ofensiva (BERGEN et al, 2017). Isso não obstante, é importante ter presente que VANTs de vigilância, somados a métodos convencionais para o emprego da força, podem produzir efeitos similares àqueles produzidos pelos VANTs armados. Os modelos de VANTs disponíveis na atualidade os tornam úteis para uma vasta gama de operações, especialmente nos casos de conflitos armados de natureza assimétrica em que o espaço aéreo não é contestado. No entanto, há limitações atuais da plataforma no engajamento estado-estado, uma vez que os VANTS carecem, ainda, de capacidades evasivas e defensivas robustas, mormente contra atores que

10 Vide: <https://content.govdelivery.com/attachments/USODNI/2016/07/01/file_attachments/579487DNI%2BRelease%2Bon%2BCT%2BStrikes%2BOutside%2BAreas%2Bof%2BActive%2BHostilities_FINAL.PDF>. Acesso em: 27 set. 2017.

possuem alguma capacidade de negação do espaço aéreo (HOROWITZ, 2016, p. 12).

No que tange às possibilidades de usos futuros por atores estatais e não estatais, deve-se mencionar, no primeiro caso, a proteção de tropas, por meio de suporte aéreo, e o emprego de VANTs armados em situações em que haja contato próximo entre os combatentes. No caso de uso por atores não estatais, haveria a possibilidade de utilização de VANTs armados para assassinar líderes políticos e atacar a infraestrutura crítica dos estados. Como recentemente reportado, VANTs armados têm sido cada vez mais utilizados por grupos não estatais, a exemplo do Estado Islâmico (ZWJNEMBURG, 2015, p. 14). Nesse caso, o grupo, após ter adquirido sistemas comercialmente disponíveis e realizado adaptações para o emprego militar, realizou incursões no território iraquiano. Há relatos de ocorrências similares no Afeganistão (GRAMER, 2017) e na Síria (BBC, 2017).

No médio e longo prazo, o desenvolvimento tecnológico dessas plataformas está avançando a passos largos, com a agregação de capacidades de voo supersônico e de voo *stealth*; o aumento de carga útil; a capacidade de aplicação de contramedidas, por meio da guerra eletrônica (sinais); a possibilidade de reabastecimento no ar, dentre outros (HOROWITZ, 2016, p. 21). Já em termos de desenvolvimentos de longo prazo, deve-se ter atenção para a miniaturização, a formação em enxame (*swarming*) e o crescente grau de autonomização na seleção de alvos (GUIORA, 2017, p. 3). Esses três vetores de desenvolvimento trarão, portanto, profundas implicações estratégicas.

A tecnologia de *swarming* permitirá, por exemplo, ações coordenadas de VANTs, compartilhando informações situacionais em tempo real, o que lhes conferirá maior resiliência e poderá causar profundas mudanças nas doutrinas militares. Já o crescente grau de autonomia desses artefatos, por sua vez, possibilitado graças ao desenvolvimento da inteligência artificial, implicará a convergência destes com os chamados sistemas de armas autônomos, o que já está gerando debates acerca de como assegurar a participação humana (*human-in-the-loop*) significativa no caso de emprego de VANTs armados em operações militares (GUIORA, 2017, p. 5).

ASPECTOS LEGAIS ACERCA DOS USOS DOS VANTs ARMADOS

Ao realizar-se análise sobre a tecnologia de VANTs armados à luz dos princípios do DIH – distinção, proporcionalidade e precaução –, pode-se argumentar que, ao menos para as plataformas remotamente pilotadas, os elementos fáticos não nos conduzem a concluir que haveria algo inerentemente incompatível entre os VANTs e as regras impostas pelo DIH, na medida em que a arma não se diferencia de outras plataformas de combate aéreo, não havendo necessidade de criação de normas internacionais específicas para enquadrá-los (PEIJIC, 2015, p. 3).

Mesmo que análise mais detalhada sobre os VANTs, tomando como parâmetro o artigo 57 do Protocolo Adicional I comum às quatro Convenções de Genebra (BRASIL, 1993), leve-nos a concluir que o princípio da precaução tem sido negligenciado, mais uma vez, o problema se concentra no elemento humano, ou seja, a questão é menos relacionada à tecnologia de guerra em si e mais a seu uso (“aqueles que planejem ou decidam um ataque” [BRASIL, 1993]). Isso parece ser verdade, ao menos com o grau de integração homem-máquina atual, no qual estados que utilizam VANTs armados afirmam haver controle humano significativo em torno dos processos de seleção de alvo e aplicação do uso da força letal (FERNANDES, 2015, p. 20).

É necessário separar as duas etapas do processo decisório para verificar a legalidade do uso de VANTs armados – se o uso da força em um terceiro território é legal, em termos do *jus ad bellum*; e como a força deve ser utilizada. Neste caso, haveria duas possibilidades: a aplicação do DIH, na hipótese de conflitos armados internacionais (*jus in bello*); e do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), no caso de conflitos internos (*law enforcement*).

No que se refere ao *jus ad bellum*, o Caso Caroline (1837) é comumente utilizado como paradigma do Direito Internacional para justificar a legítima defesa preventiva quando “a necessidade [de legítima defesa] é instantânea, extraordinária e não deixa escolha para outras formas de agir e tempo para decisão” (PLATTIAU, 2006, p. 181). Em 2012, Daniel Bethlehem, ex-consultor jurídico da chancelaria britânica, publicou no *American Journal of International Law* uma série de princípios que buscam elucidar o conceito de iminência para justificar ataques em legítima defesa contra atores não estatais (BETHELEHEM, 2012, p. 6). Esse trabalho tem sido citado

como uma das principais bases epistêmicas para a realização das execuções sumárias extrajudiciais contra atores não estatais, conduzindo, em última análise, à aplicação extraterritorial da lei interna de um país (*law enforcement*). Quando aplicável à “Guerra ao Terror”, o argumento costuma vir com o corolário, bastante controverso, de que o uso da força seria justificável no caso de o estado recusar-se ou ser incapaz de garantir a lei e a ordem interna quando se trata de ações contra grupos armados não estatais.

Esse estado de coisas é agravado pelo *white paper* produzido pelo Departamento de Justiça dos EUA, em 2011, no qual elenca as hipóteses para a autorização do uso de força letal contra cidadãos norte-americanos localizados fora dos EUA que estejam à frente da Al-Qaeda, em casos que existe alegada “ameaça iminente” (DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, 2011). Esse conceito requer necessariamente que o país que se percebe como alvo de possível ataque esteja em permanente estado de vigilância e se dedique a coletar constantemente informações acerca de tais planos – informações mantidas à sombra de estrito sigilo, segundo o argumento de que é preciso resguardar a segurança nacional. Dessa forma, em nome de uma pretensa segurança, mantêm-se todos sob vigilância constante, com o auxílio de maquinaria técnico-burocrática pesada e opaca ao escrutínio público.

Em dezembro de 2005, a Suprema Corte de Israel confirmou, por unanimidade, a legalidade do assassinato de membros de grupos que o estado define como organizações terroristas (SUPREMA CORTE DE ISRAEL, 2005). A Corte asseverou que os comandantes militares deveriam ter informações “fortes e convincentes” antes de ordenarem um assassinato e não deveriam fazê-lo “se um meio menos nocivo puder ser empregado” (SUPREMA CORTE DE ISRAEL, 2005, tradução minha). A decisão também diz que “todos os esforços devem ser feitos para minimizar danos a civis inocentes”. Sustentaram, ainda, que o DIH se aplica ao conflito entre israelenses e palestinos, por não se tratar de conflito interno, o qual estaria sujeito às regras de *law enforcement*. Por outro lado, o tribunal do país decidiu que “os membros das organizações terroristas não são combatentes”, mas civis que renunciam a certas proteções legais quando participam diretamente de “hostilidades” destinadas a “prejudicar o exército ou os civis” (SUPREMA CORTE DE ISRAEL, 2005, tradução minha).

De acordo com as quatro Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais que regem os princípios que devem ser observados em situações de conflito armado (COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1949), a categoria de combatente é considerada como alvo válido. Entretanto, a situação dos civis é menos clara, uma vez que seria possível considerar como alvos militares aqueles que tenham participação direta nas hostilidades. De todo modo, o estado tem a obrigação de demonstrar com evidências concretas quaisquer reivindicações de que civis sejam considerados alvos militares legítimos. Além disso, também tem a obrigação de conduzir investigações *post-strike* para avaliar a extensão do dano causado à população civil¹¹. No caso da “Guerra ao Terror”, sobretudo em áreas de difícil acesso (justamente aquelas nas quais os VANTs armados costumam ser empregados), essa tarefa está longe de ser óbvia.

Finalmente, há sérios problemas relacionados à terminologia empregada para a categorização dos alvos da “Guerra ao Terror”, a exemplo da palavra “terrorista”, que não possui definição legal, tendo seu uso consagrado principalmente a partir de considerações de ordem política. Os termos *targeted killing*, *signature strike* e *personality strike* também carecem de significado jurídico. Cabe o questionamento se haveria intencionalidade na utilização de termos difusos, de modo a produzir como efeito líquido a redução do escopo do conjunto de direitos aplicáveis no uso dessas armas.

Considerando os elementos esboçados, parece ser impossível compatibilizar o uso corrente de VANTs armados com o DIDH e o DIH. No contexto europeu, há dois casos paradigmáticos, ambos anteriores ao advento dos VANTs e julgados pela Corte Europeia de Direitos Humanos – *McCann and others vs UK*, de 1995¹², e *Hassan vs UK*, de 2014¹³ –, que

11 Parágrafo 4 da Resolução A/RES/60/147, de 2006, intitulada “Princípios básicos e diretrizes sobre o direito a um remédio e reparação de vítimas de violações graves do DIDH e do DIH: “Nos casos de violações flagrantes do DIDH e graves violações do DIH que constituem crimes sob o Direito Internacional, os estados têm o dever de investigar e, se houver provas suficientes, o dever de submeter à acusação a pessoa alegadamente responsável pelas violações e, se considerado culpada, o dever de puni-la. Além disso, nesses casos, os estados deveriam, de acordo com o Direito Internacional, cooperar entre si e ajudar os órgãos judiciais internacionais competentes para a investigação e o julgamento dessas violações.”

12 Vide: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57943#%7B%22itemid%3A%5B%5C%22001-57943%5C%22%5D%7D%3E>>. Acesso em: 27 set. 2017.

13 Vide: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%3A%5B%5C%22hassan%5C%22%5D%7B%22itemid%3A%5B%5C%22001-146501%5C%22%5D%7D%3E>>.

versam, respectivamente, sobre a regulação do uso da força letal pelo estado e sobre a relação entre o DIH e o DIDH no contexto de conflitos armados internacionais. Desses dois casos depreende-se que, se por um lado o DIDH proíbe execuções sumárias em qualquer circunstância, uma vez que constituem violação ao direito à vida, por outro, o DIH não permitiria a privação de liberdade de pessoas provenientes de estados não beligerantes. A extensão desse entendimento jurisprudencial para casos de execuções extrajudiciais envolvendo VANTs parece ser questão de tempo.

FOROS PARA O TRATAMENTO DA QUESTÃO

Quando se pensa em desarmamento e não proliferação, há um espectro de abordagens para lidar com o tema – desde aceitar a existência das armas e tentar regular seu comércio, até o banimento completo –, o que se reflete nos vários arranjos multilaterais existentes. O Tratado sobre o Comércio de Armas, por exemplo, ao reconhecer o comércio legítimo de armamentos, tem linguagem direcionada para evitar o desvio das armas convencionais para fins ilícitos; o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), por sua vez, limita o número de países possuidores de armas nucleares; a Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC) e seus protocolos limitam os métodos e meios para o uso da força; já as convenções de Ottawa, Oslo, as Convenções sobre Armas Químicas e Biológicas e o Tratado de Proibição das Armas Nucleares visam a banir certas categorias de armas em sua totalidade.

Discute-se, na atualidade, a necessidade de criação de novo regime para o controle de exportação de VANTs ou a criação de código de conduta para regular seu uso (ZWJNEMBURG, 2015, p. 38). Além disso, questiona-se se as regras do DIH precisariam ser acrescidas ou modificadas em seus princípios para abarcar os novos avanços tecnológicos. Desenvolver transparência e medidas de construção de confiança para os VANTs armados multilateralmente e com engajamento significativo da sociedade civil provavelmente irá contribuir para melhorar sua aceitação. A esse respeito, há uma série de órgãos e entidades permanentes no sistema das Nações Unidas, conhecidas, em seu conjunto, como a “Maquinaria do

Desarmamento”, bem como arranjos paralelos às Nações Unidas que poderiam aprofundar a discussão.

VANTs NAS NAÇÕES UNIDAS

O tema referente a VANTs armados foi, em 2013, objeto de debates no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. A Resolução A/RES/68/178, intitulada “Proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo”, adotada por consenso durante a 68ª Sessão, abriu espaço conceitual e político para o início de uma discussão sobre a questão da regulamentação do uso dos VANTs armados, ao instar os estados a

(...) garantir que as medidas tomadas ou os meios empregados para combater o terrorismo, incluindo o uso de aeronaves pilotadas remotamente, cumpram suas obrigações de direito internacional, incluindo a Carta das Nações Unidas, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário, em particular os princípios de distinção e proporcionalidade¹⁴.

Além disso, a mesma resolução toma nota

(...) do relatório do Relator Especial [Bem Emmerson] sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, que se refere, *inter alia*, ao uso de aeronaves pilotadas remotamente, e observa as recomendações, inclusive sobre a necessidade urgente e imperativa de procurar acordo entre os estados-membros sobre questões jurídicas relativas a operações envolvendo aeronaves remotamente pilotadas¹⁵.

As discussões relativas a *drones* foram tratadas pela primeira vez na Primeira Comissão, no âmbito de evento paralelo realizado em outubro de 2015 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS, 2015). Isso não obstante, o tema ainda carece de tratamento formal na Primeira Comissão, que poderia, em princípio, estabelecer um Grupo de Especialistas Governamentais (GGEs), Grupo de Trabalho de Composição Aberta (OEWG) ou comitê *ad hoc* para discutir a questão. Já a Conferência

14 Resolução A/RES/68/178 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2013, parágrafo 6(s).

15 *Ibid*, parágrafo 17.

do Desarmamento (CD), estabelecida em 1979 como fórum multilateral fixo para negociações de desarmamento, poderia, em princípio, também ser instância apropriada para discutir o tema. Entretanto, encontra-se em um impasse desde os anos 1990, não tendo sido capaz de fechar nenhum novo acordo desde a negociação da Convenção para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT), em 1996. A Comissão do Desarmamento das Nações Unidas (DC), órgão deliberativo que se reúne todo ano em Nova York durante três semanas, também seria alternativa para a discussão do tema. A disposição, em abril de 2017, de recomendações sobre medidas de construção de confiança na área das armas convencionais¹⁶ renovou o potencial de progresso em outras áreas e indica que seria possível sugerir os VANTs como um possível item de agenda.

Sem prejuízo às discussões sobre VANTs no âmbito da “Maquinaria do Desarmamento” e de outros foros multilaterais pertinentes, cabe, ainda, mencionar a Resolução A/HRC/RES/25/22, de 2014, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, copatrocinada pelo Brasil e fruto das recomendações do relator especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, Ben Emmerson:

(...) Instar todos os Estados a assegurar que quaisquer medidas tomadas para combater o terrorismo, incluindo o uso de aeronaves pilotadas remotamente, cumpram as obrigações que lhes incumbem por força do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos, em particular os princípios de precaução, distinção e proporcionalidade;

Instar todos os Estados a assegurar que, em qualquer caso em que haja uma indicação plausível advinda de fonte aparentemente confiável de que civis tenham sido mortos ou feridos em uma operação antiterrorista, inclusive através do uso de aeronaves pilotadas remotamente, as autoridades relevantes realizem inquérito imediato, independente e imparcial, e fornecer uma explicação pública detalhada;

16 Relatório A/72/42 da Comissão de desarmamento, 2017, p. 11.

Instar todos os Estados que utilizem aeronaves remotamente pilotadas para operações letais de combate ao terrorismo e todos os Estados em cujo território essas operações ocorram, a esclarecer sua posição sobre as questões legais e factuais levantadas no presente relatório e o relatório provisório do Relator Especial da Assembleia Geral (A/68/389); para desclassificar, na medida do possível, informações relevantes para as operações extraterritorial letais; para divulgar os resultados de todas as investigações sobre alegadas vítimas civis resultantes de tais operações; e divulgar seus próprios dados sobre o nível de mortes de civis causadas por intermédio do uso de aeronaves pilotadas remotamente, juntamente com informações sobre a metodologia de avaliação utilizada¹⁷.

A CONVENÇÃO SOBRE CERTAS ARMAS CONVENCIONAIS (CCAC)

A Convenção das Nações Unidas sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), de 1980¹⁸, e seus Protocolos Adicionais constitui um fórum que se presta ao engajamento de novos assuntos, particularmente dado que é um acordo-quadro com protocolos de assuntos específicos, o que permite que a discussão seja relativamente aberta e flexível. Enquanto novas tecnologias, como os Sistemas de Armas Autônomas, são de interesse das Altas Partes Contratantes da CCAC, seu propósito primário é proibir ou restringir o uso de armamentos que podem ser excessivamente perigosos ou ter efeitos indiscriminados. Considerando que os VANTs armados não parecem ser dotados de características que os tornem incompatíveis com as Convenções de Genebra, de modo que, dado sua forte ênfase no Direito Internacional Humanitário, a criação de novo Protocolo no âmbito da CCAC pode não ser o melhor caminho para regular VANTs armados, sobretudo em situações relacionadas ao seu uso fora de conflitos armados.

O TRATADO SOBRE O COMÉRCIO DE ARMAS (ATT)

O Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT), de 2014, foi o primeiro instrumento juridicamente vinculante de caráter universal a ser

17 Resolução A/HRC/25/59 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 2014, parágrafo 73.

18 Vide: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2739.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

aplicado às transferências de armas convencionais entre estados e obriga as partes a adotar medidas para o controle de transferências internacionais de armamentos, incluindo a elaboração de listas nacionais de controle para armas, munições, partes e componentes.

Com o objetivo de proteger pessoas inocentes dos efeitos nefastos decorrentes do tráfico ilícito de armas utilizadas em conflitos no mundo, o ATT estabelece critérios a serem levados em conta sobre a conveniência de realização de uma operação de exportação, com vistas a prevenir ou minimizar impactos negativos de transferências de armas sobre a paz e a segurança internacionais. Três desses critérios implicam necessariamente proibição à transferência de armamentos: i) violação de obrigações estabelecidas pelo CSNU (particularmente embargo de armas); ii) violação de obrigações estabelecidas por outros instrumentos jurídicos; e iii) conhecimento da utilização das armas em questão para a prática de genocídio, crimes contra a humanidade, violações graves das Convenções de Genebra de 1949, ataques dirigidos contra alvos civis ou civis protegidos, ou outros crimes de guerra.

Entre as oito categorias de armas cobertas pelo ATT, encontram-se os aviões de combate, tripulados e não tripulados. Nesse sentido, haveria espaço para a regulação dos VANTs armados no âmbito do ATT, desde que estados produtores se tornem parte do tratado. Os artigos 6º e 7º do Tratado cobrem, respectivamente, as hipóteses que ensejam a proibição automática de transferência de armas e os critérios que devem ser levados em consideração ao se avaliar um pedido de exportação de armas. Aumenta-se, assim, o grau de perplexidade em torno do tema do comércio de VANTs armados, uma vez que, por um lado, existe foro multilateral estruturado para discutir a transferência de armas a partir de considerações de ordem humanitária; por outro, os maiores exportadores de VANTs não fazem parte do ATT, e tampouco têm sinalizado interesse em aderir ao tratado, preferindo, muitas vezes, construir arranjos plurilaterais *ad hoc* a exemplo do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e o Arranjo de Wassenaar.

REGIME DE CONTROLE DE TECNOLOGIA DE MÍSSEIS (MTCR)

O objetivo do MTCR, de 1987, é limitar a proliferação de mísseis e VANTs capazes de carregar armas de destruição em massa. Sob

a Categoria 1, as diretrizes do regime se aplicam a VANTs completos, incluindo mísseis de cruzeiro e *drones* do tipo alvo e reconhecimento, se forem capazes de transportar ao menos 500 kg de carga útil a uma distância de pelo menos 300 km¹⁹. Outros sistemas, incluindo os já citados, são listados na Categoria 2, se tiverem alcance igual ou superior a 300 km com carga útil maior do que 20 litros, ou forem projetados ou modificados para incorporar maneiras de armazenar carga com tal capacidade²⁰. No que concerne ao objetivo de distinguir sistemas de uso civil e militar, os limiares estabelecidos pelo MTCR parecem ser cada vez menos relevantes (ZENKO, 2014, p.17), e na opinião de fabricantes norte-americanos de VANTs, oferecem impedimento para a “nascente indústria de *drones*” (DILLOW, 2013), *vis-à-vis* empresas chinesas e israelenses – concorrentes diretas de maior peso – que não fazem parte do regime.

ARRANJO DE WASSENAAR

O Arranjo de Wassenaar de Controle de Exportações de Armas Convencionais e Tecnologias de Uso Dual, de 1996, foi instituído para complementar os regimes de controle de exportação existentes, com o objetivo de prevenir e restringir a proliferação de armas de destruição em massa e seus vetores (WASSENAAR ARRANGEMENT, 2017). Com relação aos VANTs, seus membros mantêm controles nacionais de exportação por meio de legislação e políticas domésticas projetadas para VANTs que voam além da linha da visão e tenham resistência (*endurance*) maior que uma hora ou que possam decolar e manter voo estável em ambientes com velocidade do vento maior que 12,8 m/s e tenham uma resistência entre trinta minutos e uma hora²¹. O Arranjo também cobre componentes e equipamentos específicos destinados para VANTs, incluindo equipamentos utilizados para converter um avião tripulado em um não tripulado (“dronização”) e motores capazes de propulsar VANTs a uma altitude acima de 15.000 metros. Segundo relatório da UNIDIR (2015), em decorrência de avanços na tecnologia de comando e controle, em particular o uso de aparelhos celulares para operar VANTs além da linha

19 Nos termos do item 1.A.2. do Anexo Técnico do MTCR.

20 Nos termos do item 19.A.3 do Anexo Técnico do MTCR.

21 Tal como especificado no item 9.A.12 da lista de controle do Arranjo.

visual, o Arranjo de Wassenaar tem paulatinamente perdido relevância na distinção entre VANTs civis e militares.

RESOLUÇÃO 1540 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

A resolução 1540, adotada pelo Conselho de Segurança em 2004, trata da não proliferação das armas de destruição em massa e seus vetores para atores não estatais. Sua adoção foi eivada de polêmica sobre a competência do Conselho de Segurança de legislar em abstrato, interferindo diretamente sobre o ordenamento jurídico interno dos países. De todo modo, a resolução está em vigor e vem sendo cumprida pelos estados membros das Nações Unidas. Mísseis, foguetes e outros sistemas não tripulados capazes de lançar armas nucleares, químicas ou biológicas são objeto da resolução e seus parágrafos operativos obrigam os estados a adotar rígidos mecanismos de controle de exportação, bem como a criar legislação que criminalize a posse e tráfico ilegal desses bens. Apesar de a resolução 1540 atacar um aspecto importante do problema associado a não proliferação de VANTs que poderiam servir como vetores de armas de destruição em massa, ela regula, entretanto, somente artefatos que foram especificamente projetados para servirem como vetores para armas de destruição em massa.

DECLARAÇÃO CONJUNTA DOS EUA

Em outubro de 2016, o Departamento de Estado norte-americano anunciou a assinatura de “Declaração Conjunta sobre Exportação e Uso Subsequente de Veículos Aéreos Não Tripulados Armados ou com Capacidade Ofensiva”, a qual contou com o apoio de cerca de 40 países (DEPARTAMENTO DE ESTADO, 2016). Tal iniciativa deriva, em grande medida, das normas adotadas pelos EUA e esboça cinco princípios que devem ser obedecidos pelos países exportadores de VANTs armados. Embora a iniciativa seja, em princípio, salutar, ao tentar regular as transferências de VANTs armados, seus princípios carecem de clareza. Entre os principais problemas, está o fato de o texto não explicitar que ambos o DIH e o DIDH se reforçam e são aplicáveis em todo o momento em situações fora e dentro de conflitos armados. A iniciativa sugere ter sido tentativa de homogeneizar padrões de exportação por meio da criação de

regulação específica para a utilização dessa plataforma de combate, uma vez que há, no mercado, crescente número de atores que utilizam regras de exportação diferentes daqueles adotados pelos EUA.

IMPLICAÇÕES SISTÊMICAS

Segundo Clausewitz (CLAUSEWITZ, 1989, p. 213), “a estratégia é uma economia de forças”. É lícito, portanto, questionar se o uso de VANTs realmente é estratégico no longo prazo e se representa real economia de forças. Muitos invertem a lógica ao argumentar que, por representarem economia de forças, os VANTs seriam *ipso facto* estratégicos. Essa inversão da lógica é não só perniciososa, como traz consequências sistêmicas sobre o uso da força que vão além da escolha da plataforma militar utilizada. VANTs alteram os incentivos para o uso da força e a pressão exercida sobre o DIH pode causar mudanças estruturais na ordem internacional – estado de predisposição contínua para o ataque por parte dos países que possuem VANTs armados; dependência crescente no processamento de dados de inteligência, com forte ênfase em processamento de sinais eletrônicos; generalização do estado de vigilância em amplo espectro.

Para definir as implicações sistêmicas do uso dos VANTs armados, é preciso voltar-se para os cenários atuais em que essas armas têm sido empregadas. Ainda que se aceite a premissa de que o uso dos VANTs se justificaria nos contextos nos quais vêm sendo utilizados, é preciso avaliar se seu emprego tem sido efetivo nos níveis táticos e estratégicos. Em nível tático, a efetividade se traduziria, por exemplo, por evitar a perda de vida de civis ao antecipar ataques terroristas ainda em fase de planejamento. Em nível estratégico, a efetividade, por seu turno, estaria relacionada com a redução dos efeitos colaterais da política. No que concerne à efetividade dos VANTs em termos da vantagem militar antecipada restrita, é perigoso pensar que essas armas sejam a única maneira de combater grupos extremistas, já que eles podem estar se fortalecendo nas regiões onde operam. Ademais, a transparência deve ser considerada questão estratégica, na medida em que falhas na comunicação dos motivos que levam ao emprego de VANTs armados podem ser contraproducentes.

Iniciativas como a Declaração Conjunta, capitaneada por países que têm utilizado os VANTs armados de maneira questionável à luz de suas obrigações internacionais de respeito às normas de DIH e DIDH, têm,

além das preocupações com a não proliferação dessas armas, o fito de legitimar o padrão de uso dos VANTs na “Guerra ao Terror”, sobretudo no contexto das execuções extrajudiciais junto aos demais membros da comunidade internacional, tentando gerar, no limite, novos costumes e normas.

Cabe ressaltar o desafio que o uso de VANTs armados em casos de execuções extrajudiciais impõe para o sistema de pesos e contrapesos de uma democracia: decisões tomadas apenas pelo poder Executivo tornam difíceis as definições de limites para a aplicação do poder letal pelo estado. Como argumentam John Kaag e Sarah Kreps, a utilização de VANTs em operações militares diminui os custos políticos no âmbito doméstico, na medida em que se reduzem as baixas militares e há menor pressão da opinião pública para que o país se retire do conflito, eliminando um importante freio que garantiria, em última análise, a paz entre países democráticos (KAAG e KREPS, 2014, p. 76).

CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS

A falta de consenso internacional sobre aspectos legais relacionados ao crescente uso de VANTs – o que tem causado um número desproporcionalmente elevado de mortes de civis – vem criando margem para o exercício de práticas diversas por parte dos estados. Considerando que os quadros legais subjacentes ao uso de VANTs são o DIH e o DIDH, sobretudo no que concerne ao uso da força em terceiro estado, tem havido interpretações particulares que expandem a definição de conflito armado internacional e a de “iminência” para que o DIH seja utilizado como o marco legal para justificar ataques, de modo que padrões mais permissivos para o uso da força sejam utilizados. Como consequência, essa pressão sobre os limites dos arcabouços e categorias legais existentes desestabiliza o quadro normativo, com impacto na soberania e na relativização da vida. Há, efetivamente, problemas conceituais profundos a serem resolvidos, menos relacionados com o uso de novas tecnologias de guerra e mais com o desenvolvimento, nos últimos anos, de novas diretrizes táticas e estratégicas.

À luz dos elementos apresentados ao longo do artigo, torna-se evidente que os VANTs armados constituem um *praxy* para questões mais profundas relativas ao uso da força e sob quais circunstâncias seria juridicamente

aceitável cometer um assassinato em território alheio. Além disso, há componente comercial não negligenciável atrelado ao desenvolvimento dessa nova plataforma de combate. Por outro lado, é difícil identificar as especificidades do dano causado pelos VANTs armados. Se não há algo específico da tecnologia em si, ela constitui mudança qualitativa ao facilitar a disseminação do uso da força, tendo implicações sistêmicas.

Diante das crescentes pressões para estabelecer regras de controle, delineia-se divisão entre os países que, ao buscarem controlar o comércio desses artefatos, buscam, ao mesmo tempo, legitimar seu uso, e aqueles países que, por razões estratégicas ou de princípio, buscam assegurar espaço para suas políticas de defesa harmonizando-as com a defesa do Direito Internacional. Além disso, a iniciativa de Declaração Conjunta sobre a exportação e uso subsequente de VANTs armados, liderada pelos EUA, deve ser analisada, também, sobre essa ótica.

Alguns países saíram na frente no uso dos VANTs armados e criaram maneiras de justificar seu uso para atender suas necessidades táticas e estratégicas. Com a entrada de novos atores, resta saber quais serão as novas necessidades e narrativas que serão criadas para justificar seu uso. A consequência sistêmica previsível dessa prática seria a crescente instrumentalização de princípios e a releitura do DIH para atender interesses táticos, estratégicos e comerciais de alguns estados. Dentre os cenários futuros, prevê-se a possibilidade de que a prática de execuções extrajudiciais venha a ser utilizada por número maior de países em contextos diferentes, inclusive por regimes opressores. Não se descarta a possibilidade de combate a insurgentes dentro do território de terceiros países, cenário no qual se confunde a linha entre *law enforcement* e *jus ad bellum* com um risco difuso.

Vários foros de desarmamento podem ser acionados para discutir a questão. Efetivamente, os VANTs já são objeto de tratamento em diversos foros de desarmamento e arranjos *ad hoc* de controle de exportação de bens de uso dual. Entretanto, a experiência tem mostrado que soluções *ad hoc* no âmbito de controle de exportações tendem à baixa universalização e, portanto, deixam lacunas de implementação que mais tarde poderão gerar mais problemas do que o que se buscava inicialmente. Por esse motivo, conclui-se que a adesão por parte dos países exportadores de VANTs ao ATT contribuiria para trazer mais estabilidade sistêmica, uma

vez que o tratado, por ter sido resultado de compromisso negociado multilateralmente, de maneira inclusiva e transparente, é imprescindível para fechar as lacunas existentes que possibilitam o tráfico ilícito de armas, desvios e proliferação.

Um número crescente de aliados dos EUA, além do Reino Unido, está desenvolvendo e adquirindo VANTs armados, a exemplo de Alemanha, França, Itália e outros membros da OTAN (COLE, 2016). Isso não obstante, poucos países possuem a infraestrutura necessária – *link* de dados e bases aéreas – para conduzir as operações remotamente. Os próprios norte-americanos necessitam de apoio logístico de vários de seus aliados na condução de missões com VANTs. Nesse sentido, a Alemanha, que cede sua base aérea de Ramstein como plataforma para as operações com VANTs armados dos EUA, está em meio a crescente pressão doméstica por ser acusada de conivência com as execuções extrajudiciais, podendo exercer alguma pressão nos EUA (SPIEGEL, 2015). Ademais, os Países Baixos, em meio a alegações de que compartilharam informações de inteligência com os EUA para as execuções sumárias na Somália (VOLKSKRANT, 2015), estão sendo processados por vítimas civis somalis e debatendo internamente a recomendação de que o compartilhamento de informações dessa natureza e sua finalidade estejam também em conformidade com o DIH.

Em 2014, o Parlamento Europeu passou resolução, declarando que:

Ataques com *drones* fora do contexto de guerra declarada, e sem o consentimento daquele estado ou do Conselho de Segurança das Nações Unidas constitui uma violação do Direito Internacional, da integridade territorial e da soberania do estado atacado²².

A resolução 2014/2567 convoca, ademais, os estados membros a “oporem-se e banirem a prática de execuções extrajudiciais” por meio do uso de VANTs armados. Adicionalmente, a resolução 2051 (PARLAMENTO EUROPEU, 2015) do Conselho da Europa repudia as execuções sumárias extrajudiciais e incitam o desenvolvimento de resposta apropriada ao desafio de se criar padrões europeus para o uso de VANTs armados compatíveis com o DIH e o DIDH.

²² Resolução 2014/2567(RSP), Parlamento Europeu, 2014, parágrafo E.

É lícito afirmar que não tardará a chegada de casos de vítimas de ataques sumários com VANTs, decorrentes de ações conjuntas envolvendo direta ou indiretamente aliados europeus, à Corte Europeia de Direitos Humanos, forçando-a a pronunciar-se de maneira decisiva sobre o tema da mesma maneira que foi instada a adjudicar os casos *MacCann and others vs UK* e *Hassan vs UK*.

Até o momento, o uso de VANTs armados foi consagrado sob o paradigma da “Guerra ao Terror”, gerando uma série de questionamentos sobre a legalidade de seu uso. Além de condenar, nos mais fortes termos, a ação de grupos extremistas, o Brasil não se tem envolvido militarmente em nenhum dos conflitos contra esses grupos e tampouco tem tido experiência com uso de VANTs armados com capacidade ofensiva em zonas formalmente não envolvidas em conflitos armados. O país é parte da CCAC, membro do MTCR, signatário do ATT e cumpre com os dispositivos contidos na resolução 1540. Consequentemente, o país possui posição privilegiada para avaliar o tema de maneira neutra e racional.

Por acreditar que outros padrões de uso de VANTs armados ou com capacidade ofensiva são possíveis, faz-se urgente a ampliação da discussão sobre essas plataformas de combate no âmbito nacional, de modo a trazer elementos adicionais que agreguem conteúdo ao debate. Para além das preocupações ordem humanitária, em que não é desejável a legitimação dos padrões de uso atuais dessas armas, evidentemente, há de se pensar, por exemplo, na possibilidade de que eventuais regimes de controle adicionais venham a constituir obstáculos ao acesso de tecnologias e de componentes relacionados com os VANTs, tanto no campo militar quanto no civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRANJO DE WASSENAAR. *List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List*. Fev 2017. Disponível em: <<http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2016/12/List-of-Dual-Use-Goods-and-Technologies-and-Munitions-List-Corr.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*. Dez 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/450/13/pdf/N1345013.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 set. 2017.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/RES/60/147 “*Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*”. Mar 2006. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/496/42/pdf/N0549642.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BBC. *Syrian pro-government drone shot down by US military*. Jun. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-40206957>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BERGEN, P., STERMAN, D. SIMS, A., FORD, A. e MELLON, C. Who has what: countries with armed drones. In INTERNATIONAL SECURITY. *In Depth World of Drones*. Disponível em: <<https://www.newamerica.org/in-depth/world-of-drones/3-who-has-what-countries-armed-drones/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BETHELEHEM, D. Principles Relevant to the Scope of a State’s Right of Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Non-state Actors. *American Journal of International Law*, n. 769, 2012.

BHUTA, N. *On Preventive Killing*. Set 2015. Disponível em: <<https://www.ejiltalk.org/on-preventive-killing/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 849 de 25 de junho de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0849.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

BUREAU OF INVESTIGATIVE JOURNALISM. *Drone Wars: The Full Data*. Jan 2017. Disponível em: <<https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-01/drone-wars-the-full-data>>. Acesso em: 27 set. 2017.

CASA CIVIL. *Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados sem caráter internacional (Protocolo I)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0849.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

CENTER FOR CIVILIANS IN CONFLICT AND COLUMBIA LAW SCHOOL. *The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions. Part of the Modern Issues in Conflicts Series*, 2012. Disponível em: <http://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2017/09/The_Civilian_Impact_of_Drones_w_cover.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

CLAUSEWITZ, C. V. *On War*. Princeton: Princeton University Press. 1989.

COLE, C. European use of Military drones expanding. *Drone Wars UK*. Jul., 2016. Disponível em: <<https://dronewars.net/2016/07/19/european-use-of-military-drones-expanding/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

COLUMBIA LAW SCHOOL HUMAN RIGHTS CLINIC AND SANA'A CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. *Out of the Shadows – Recommendations to Advance Transparency in the Use of Lethal Force*, 2017.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *The Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols*. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>>. Acesso em: 27 set. 2017.

CONSELHO DA EUROPA. Resolução 2051(2015): *Drones and targeted killings: the need to uphold human rights and international law*, 2015. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21746&lang=en>>. Acesso em: 27 set. 2017.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ensuring use of remotely piloted aircraft or armed drones in counterterrorism and military operations in accordance with international law, including international human rights and humanitarian law (A/HRC/RES/25/22)*, abr 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/136/24/pdf/G1413624.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 set. 2017.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/HRC/26/36. *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns*, abr 2014. Disponível em:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-36_en.doc>. Acesso em: 27 set. 2017.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1540 (2004)*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540(2004))>. Acesso em: 27 set. 2017.

CONVENÇÃO SOBRE CERTAS ARMAS CONVENCIONAIS. Internalizado pelo Decreto nº 2.739, de 20 de agosto de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2739.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Case of Hassan vs. The United Kingdom*, 2014. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22hassan%22\],%22itemid%22:\[%22001-146501%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22hassan%22],%22itemid%22:[%22001-146501%22]})>. Acesso em: 27 set. 2017.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Case of MacCann and Others vs. The United Kingdom*, 1995. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57943#{"itemid":\["001-57943"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57943#{)>. Acesso em: 27 set. 2017.

DEFESANET. *Brasil fica fora de declaração americana sobre drones armados*. Nov 2016. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/vant/noticia/23991/Brasil-fica-fora-de-declaracao-americana-sobre-drones-armados/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

DEPARTAMENTO DE ESTADO. *Joint Declaration for the Export and Subsequent Use of Armed or Strike-Enabled Unmanned Aerial Vehicles (UAVs)*, out2016. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/10/262811.htm>>. Acesso em: 27 set. 2017.

DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA. *Lanfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa'ida or An Associated Force*, 2011. Disponível em: <<https://fas.org/irp/eprint/doj-lethal.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

DILLOW, C. The 1987 missile treaty holding back America's drone industry. *Fortune*, 2013. Disponível em: <<http://fortune.com/2013/09/30/the-1987-missile-treaty-holding-back-americas-drone-industry/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

DORSEY, J. e BONACQUIST, G. Towards an EU common position on the use of armed drones. *Directorate-General for External Policies*, European Parliament, 2017.

DRONEWARS. *BAE Systems pushing ahead with autonomous drone targeting*. Nov 2016. Disponível em: <<https://dronewars.net/2016/06/11/bae-systems-pushing-ahead-with-autonomous-drone-targeting/>>. Acesso em: 27 set. 2017. DRONEWARS. *Israel*. Ago 2017. Disponível em: <<https://dronewars.net/drone-wars-library/#Israel>>. Acesso em: 27 set. 2017.

EMMERSON, B. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (A/HRC/25/59)*, mar 2014. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_59_ENG.DOC>. Acesso em: 27 set. 2017.

FERNANDES, C. G. S. *International Law and the Use of Lethal Autonomous Weapons Systems: A tridimensional legal analysis*. Dissertação Mestrado da Academia de Genebra de Direito Internacional e Direitos Humanos. 2016.

FORTUNE. *The 1987 missile treaty holding back America's drone industry*. Set. 2013. Disponível em: <<http://fortune.com/2013/09/30/the-1987-missile-treaty-holding-back-americas-drone-industry/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

FUTURE OF LIFE. *An Open Letter to the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons*. Disponível em: <<https://futureoflife.org/autonomous-weapons-open-letter-2017>>. Acesso em: 27 set. 2017.

GRAMER, R. Afghan Insurgents Use Drones in Fight Against U.S. In *Foreign Policy*, jan 2017. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2017/01/31/afghanistan-insurgents-use-drones-in-fight-against-u-s-nato-coalition-forces-unmanned-aerial-vehicles-future-warfare/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

GUIORA, A. N. Accountability and Decision Making in Autonomous Warfare: Who is Responsible? *University of Utah College of Law Research Paper*, n. 202, 2017.

HOROWITZ, M. C., KREPS, S. E. e FUHRMANN, M. The Consequences of Drone Proliferation: Separating Fact from Fiction. *International Security*, jan. 2016.

KAAG, J. e KREPS, S. E. *Drone Warfare*. Malden: Polity press, 2014.

MARKETS AND MARKETS. Unmanned Aerial Vehicle (UAV) Market, by Application, Class (Mini, Micro, Nano, Tactical, MALE, HALE, UCAV), SubSystem (GCS, Data Link, Software), Energy Source, Material Type, Payload and Region - Global Forecast to 2022. Disponível em: <<http://www.marketsandmarkets.com/Market-Reports/unmanned-aerial-vehicles-uav-market-662.html>>. Acesso em: 27 set. 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

OBAMA, B. *Remarks by the President at the National Defense University*. Casa Branca, mai 2013. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>>. Acesso em: 27 set. 2017.

OBAMA, B. *Remarks by the President in the State of the Union Address*. Casa Branca, mai 2013. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>>. Acesso em: 27 set. 2017.

OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*, 2016. Disponível em: <https://content.govdelivery.com/attachments/USODNI/2016/07/01/file_attachments/579487/DNI%2BRelease%2Bon%2BCT%2BStrikes%2BOutside%2BAreas%2Bof%2BActive%2BHostilities_FINAL.PDF>. Acesso em: 27 set. 2017.

OSINGA, F. P. B., ROORDA, M. P., *From Dought to Drones, Air Warfare, and the Evolution of Targeting*, em: *Targeting: The Challenges of Modern Warfare*. Haia: Springer, 2016.

PARLAMENTO EUROPEU. *Drone and targeted killings: the need to uphold human rights and international law*. Abr 2015. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21746&lang=en>>. Acesso em: 27 set. 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. Resolução 2014/2567(RSP). *Resolution on the use of armed drones (2014/2567(RSP)*, 2014.

PEJIC, J. Extraterritorial targeting by means of armed drones: Some legal implications. *International Review of the Red Cross*, 2015.

PLATIAU, A. F. G. B. e VIEIRA, P. B. S. A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. *Rev. Bras. Polít. Int.*, n. 49, v. 1, p. 179-193, 2006.

REGIME DE CONTROLE DE TECNOLOGIA DE MÍSSEIS (MTCR). *EQUIPMENT, SOFTWARE AND TECHNOLOGY ANNEX*. Mai 2017. Disponível em: <http://mtrc.info/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/MTCR-TEM-Technical_Annex_2017-05-18.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

SINGH, A. *Death by Drone*. 2015. Disponível em: <<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/death-drones-report-eng-20150413.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

SPIEGEL. *US Ramstein Base Key in Drone Attacks*. Abr 2015. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/germany/ramstein-base-in-germany-a-key-center-in-us-drone-war-a-1029279.html>>. Acesso em: 27 set. 2017.

SUPREMA CORTE DE ISRAEL. *The Public Committee against Torture in Israel and Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. The Government of Israel*. HCJ 769/02, 2005. Disponível em: <http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/02/690/007/a34/02007690.a34.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

TRATADO SOBRE O COMÉRCIO DE ARMAS (ATT). *Texto do tratado*. Dez 2014. Disponível em: <<https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/English7.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. *Continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development*. Jul. 2013. Disponível em: <[https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/3722912af3647c9385256bc800504da4/72881e6f392ef0a2852571fd0070faa6/\\$FILE/A%2068%20140.pdf](https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/3722912af3647c9385256bc800504da4/72881e6f392ef0a2852571fd0070faa6/$FILE/A%2068%20140.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. *Discussing Drones at the UN Headquarters*. Out 2015. Disponível em: <<https://www.un.org/disarmament/update/discussing-drones-at-the-un-headquarters-2/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. *Study on Armed Unmanned Aerial Vehicles*, 2015.

VOLKSKRANT. Somali victims of US drone strike take legal action against The Netherlands. Nov 2015. Disponível em: <<https://www.volkskrant.nl/buitenland/somali-victims-of-us-drone-strike-take-legal-action-against-the-netherlands~a4196845/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

WASSENAAR ARRANGEMENT. 2017. Disponível em: <<http://www.wassenaar.org/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

WOLF, A. M., ZENKO, M. Drones kill more civilians than pilots do. *Foreign Policy*, abr. 2016.

ZENKO, M. e KREPS, S. Limiting Armed Drone Proliferation. *Council on Foreign Relations Special Report*, n. 69, 2014.

ZWJNEMBURG, W., HOORN, K. V., *Unmanned and Uncontrolled - Proliferation of unmanned systems and the need for improved arms export controls*. PAX, 2015. Disponível em: <<http://www.paxforpeace.nl/media/files/pax-proliferation-drones-opm-final-spreads.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

O DOSSIÊ NUCLEAR IRANIANO E O *JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION*: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho* e Victor Hugo Toniolo Silva**

RESUMO

O artigo apresenta o processo que levou à adoção do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), percorrendo os antecedentes históricos do programa nuclear iraniano, a escalada de tensões em torno desse dossiê e as negociações multilaterais e etapas que levaram à celebração do JCPOA, como a Declaração de Teerã, o *Joint Statement on a Framework for Cooperation* e o *Joint Plan of Action*. O texto dedica-se a relatar os desafios do processo de implementação do acordo ao longo dos governos de Barack Obama e Donald Trump e apresenta possíveis perspectivas quanto à sua manutenção.

Palavras-chave: Irã; programa nuclear; Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

INTRODUÇÃO

A questão nuclear iraniana tem sido, nos últimos anos, um dos temas mais sensíveis da agenda internacional. Desde que o Irã decidiu retomar seu programa, após a Revolução Islâmica, o tema tem suscitado apreensão, tanto em nível regional quanto mundial. A partir de 2002, em especial, houve escalada de tensões em torno do dossiê persa, nessa área específica.

* Diplomata de carreira, chefe da Divisão da Ásia Central e Meridional. Serviu nas embaixadas do Brasil em Berlim e em Amã, bem como na delegação permanente do Brasil junto à Organização de Aviação Civil Internacional (OACI).

** Diplomata de carreira, subchefe da Divisão da Ásia Central e Meridional. É mestre em Resolução de Conflitos e Mediação.

O governo de Barack Obama, ao adotar nova estratégia quanto à questão, intitulada “abordagem dos dois trilhos”, impulsionou o tratamento multilateral do tema, embora temperado, por outro lado, pela imposição de renovadas sanções contra o Irã.

Após diversas etapas negociadoras, marcadas por avanços e retrocessos, texto-base sobre o assunto foi elaborado. Em 14 de julho de 2015, o Irã e o P5+1 (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, mais a Alemanha) firmaram o chamado *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), instrumento que equacionou, em princípio, a questão nuclear iraniana. A implementação do plano tem sido bem-sucedida até o presente, ainda que diversos obstáculos tenham surgido ao longo dessa caminhada.

A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos criou novos desafios e abriu espaço para incertezas quanto à continuidade da implementação do JCPOA. O acordo é visto, de todo modo e por boa parte da comunidade internacional, como um importante avanço diplomático na esfera multilateral.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PROGRAMA NUCLEAR IRANIANO

A aproximação entre o Irã e o Ocidente, durante o reinado do xá Mohammad Reza Pahlavi, permitiu que temas militares e estratégicos fossem incluídos na agenda das relações entre Teerã e Washington. O governo do xá desejava transformar seu país em uma potência regional, por intermédio, inclusive, da aquisição de armamentos. O Irã teria vislumbrado, nesse contexto, duas justificativas para iniciar um projeto nuclear. Primeiro, a diversificação de sua matriz energética, de maneira inovadora. Segundo, razão extraoficial, a necessidade, ao menos potencial, de obter armas nucleares, por meio de capacitação científica e tecnológica.

Em março de 1957, o Irã começou a desenvolver seu programa nuclear, com o patrocínio dos Estados Unidos, com quem firmou acordo de cooperação e pesquisa para uso pacífico de energia atômica. Em 1967, foi criado o Centro de Pesquisa Nuclear de Teerã e firmou-se novo acordo entre o Irã, os Estados Unidos e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o qual garantiu o suprimento de um reator de cinco megawatts aos iranianos. Ao longo da década seguinte, os norte-

-americanos abasteceram os iranianos com combustível nuclear e com os equipamentos necessários para que as pesquisas avançassem. Em 1968, o Irã assinou o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), colocando seu programa ao abrigo do regime internacional de não proliferação. Nos anos setenta, o xá, satisfeito com o andamento do projeto, investiu pesadamente na aquisição de tecnologias, insumos e treinamento de pessoal, na área nuclear.

Em 1974, entretanto, a Índia testou seu primeiro artefato nuclear, o que suscitou dúvidas junto à comunidade internacional, que, por analogia, passou a questionar-se sobre os propósitos do programa iraniano. A partir de 1976, o Congresso norte-americano passou a monitorar com maior atenção as atividades do Irã nesse campo.

Em que pese essa situação, Washington e Teerã firmaram, em 1978, ambicioso acordo, para fornecimento de oito reatores nucleares, venda de combustível e transferência de tecnologia.

A Revolução Islâmica alterou profundamente o curso do referido processo, dada a deterioração das relações com os Estados Unidos. O aiatolá Ruhollah Khomeini, considerava, ademais, que a tecnologia atômica “não era compatível com os princípios do Islã”, tendo ordenado a interrupção do programa nuclear. Polk (2009, p. 187) apresenta uma reflexão pertinente acerca dessa situação:

It is perhaps the supreme irony of Iranian-American relations that had the Shah survived another few years, the Islamic Republic would have inherited the nuclear weapons for which we today find their possible quest so frightening.

Em 1989, o aiatolá Ali Khamenei assumiu o cargo de líder supremo do Irã, adotando postura favorável ao uso de energia nuclear e aos investimentos em tecnologia militar. Poucos anos depois, durante a Guerra do Golfo, descobriram-se artefatos nucleares clandestinos no vizinho Iraque, o que reforçou a percepção iraniana da necessidade de retomar seu programa nuclear. Assim, em 1992, o Irã firmou acordo com a Rússia, a fim de concluir a construção do reator de Bushehr, cuja edificação havia sido interrompida por Khomeini.

Os rumores acerca do programa nuclear do Irã começaram a tomar corpo. Afirmava-se que o país estava secretamente produzindo armas

nucleares. Ravison (2015, p. 8) faz referência a especulações de que Paquistão, Rússia e China estavam prestando, clandestinamente, assistência aos cientistas iranianos, em áreas importantes do ciclo de combustível nuclear, bem como na construção de um reator em Arak.

Em 1995, no contexto dos fortes rumores acerca do programa nuclear iraniano, o governo de Bill Clinton impôs duras sanções unilaterais ao Irã. Todo o comércio e investimento entre os dois países foram interrompidos e as relações bancárias suspensas, além de outras restrições financeiras, vinculadas ao Banco Central do Irã e à Guarda Revolucionária.

A imposição de sanções, contudo, não era novidade para o Irã. No contexto da invasão da embaixada americana em Teerã, em 1979, os Estados Unidos impuseram as primeiras sanções unilaterais. Com o início das atividades do Hezbollah, no alvorecer da década de 1980, as sanções recrudesceram e o Irã foi incluído na lista dos países patrocinadores do terrorismo. A longa lista de sanções impostas à época tinha como alvo, sobretudo, investimentos em exploração de petróleo, gás e petroquímicos, bem como a exportação de petróleo.

As sanções impostas ao Irã infligiram grandes danos à economia do país e dificuldades à sua população. O desemprego aumentou e a inflação acelerou-se, causando desconforto interno e suscitando questionamentos quanto à condução do programa nuclear, por parte das elites moderadas. As sanções de 1995 foram continuamente renovadas, ao longo de sucessivos governos norte-americanos.

POSSÍVEIS RAZÕES DE UM PROGRAMA NUCLEAR MILITAR IRANIANO

Queria realmente o Irã obter armas nucleares para defender seu território ou expandi-lo? É certo que o país, em seu passado histórico, perdeu porções de terra consideráveis para potências estrangeiras, mas nada indica que tenha pretensões de ampliar seu território, pois o expansionismo aparentemente não faz parte da visão de mundo iraniana, na atualidade. Representantes do regime islâmico, porém, com base em eventos passados, consideram que o Ocidente – e especialmente os Estados Unidos – seriam uma ameaça para a sobrevivência do país. Segundo Polk (2009), os clérigos xiitas compartilham a visão de que, no

sistema internacional contemporâneo, somente um país que tenha armas nucleares estará realmente seguro. Esse autor afirma que:

No state will attack a country that can retaliate by inflicting “unacceptable” damage on the attacker. North Korea, which did have a bomb, was not attacked but was offered an aid program. The history of the nuclear age shows that once a country gets the bomb, it is quickly accepted by the other nuclear powers as a “member of the club”. India provides recent proof of this: Although it secretly acquired the weapon and did not join the Nuclear Non-Proliferation Treaty (as Iran did), the Bush administration said, in effect, “We will make an exception – as we have done for Israel, which also has not joined the Nuclear Non-Proliferation Treaty – and share with you our nuclear technology (POLK, 2009, p. 199).

Quando o Iraque foi invadido, em 2003, teria ficado claro para Teerã que, por mais bem armado que fosse Saddam Hussein, a intervenção foi facilitada pelo fato de aquele país não possuir armas nucleares. Bagdá estava desprovida desse poderoso elemento de dissuasão, na visão iraniana. Desse modo, os estrategistas iranianos concluíram que, se o Irã fosse o próximo alvo de intervenção armada estrangeira, somente uma arma nuclear poderia assegurar a soberania do país.

Um programa nuclear com fins bélicos, porém, é um investimento tão substancial que demanda recursos financeiros, industriais, e intelectuais de ordem elevada. Sua justificativa não pode, por conseguinte, ser algo trivial. Polk (2009) considera que o pano de fundo de um programa nuclear seria, via de regra, a busca pela “sobrevivência da nação”. Segundo aquele autor, assim teria sido com a União Soviética (URSS), diante da ameaça americana; com a China, diante do perigo soviético; com a Índia e o Paquistão; e, também, com Israel, frente às hostilidades dos países árabes. Altas autoridades iranianas teriam declarado, nessa linha, que: “se o Irã se tornar atômico, ninguém mais se aventurará a desafiá-lo, porque o preço a pagar seria alto demais”.

A ESCALADA DE TENSÃO EM TORNO DO DOSSIÊ NUCLEAR IRANIANO

Em 2002, os rumores acerca do programa nuclear do Irã tornaram-se denúncias, quando um grupo de resistência iraniano, vivendo no exílio, revelou a existência de instalações nucleares não declaradas à AIEA, bem como divulgou uma extensa lista de indivíduos e de companhias vinculados ao programa. Tornou-se público que o Irã estava progredindo na construção do aparato necessário para produzir urânio enriquecido, que poderia tanto abastecer reatores quanto armamentos nucleares. Descobriu-se, também, a existência de instalações aptas a produzir *yellow cake* (urânio livre de impurezas), bem como água pesada. Além disso, ficou claro que as obras do reator de Bushehr avançavam em ritmo acelerado.

Em 2005, Mahmoud Ahmadinejad assumiu a presidência do Irã e adotou uma postura mais radical quanto ao programa nuclear. Na Assembleia Geral da ONU, em setembro daquele ano, Ahmadinejad suscitou polêmica em torno do assunto, como narram Carranca e Camargos:

Durante a coletiva de imprensa, na sala de conferência lotada de jornalistas do mundo todo, Ahmadinejad defendeu o enriquecimento de urânio para fins pacíficos. “Eles (potências ocidentais) não estão preocupados com a bomba. O que querem é impedir o desenvolvimento do Irã”, declarou. (...) Sob a ótica dos iranianos, se Israel, Índia e Paquistão eram apoiados pelo Ocidente, inclusive mediante o fluxo de milhões de dólares do tesouro americano para seus cofres, por que não o Irã? (CARRANCA E CAMARGOS, 2010, p. 98).

Naquele mesmo ano, a AIEA passou a questionar o Irã acerca da importação de materiais sensíveis e a solicitar detalhamentos acerca de suas instalações nucleares. O país passou a obstar as inspeções daquela entidade, e, então, suspendeu o Protocolo Adicional do TNP, assinado em 2003. Na sequência, o aiatolá Ali Khamenei lançou uma fatwa, decreto religioso, que declarava dubiamente serem os armamentos nucleares “contra a lei islâmica”.

O governo Bush, diante desse cenário duvidoso, atuou intensamente contra o Irã, em âmbito multilateral. Primeiro, fez com que a AIEA estabelecesse um programa regular de inspeções das instalações nucleares iranianas. Segundo, conseguiu com que o CSNU, em dezembro de 2006, aprovasse sanções contra o Irã, as quais se somaram àquelas já impostas pelos Estados Unidos e União Europeia. Essa primeira rodada de sanções da ONU proibiu o Irã de comercializar qualquer equipamento ou tecnologia vinculada a seu programa nuclear, além de estabelecer uma lista de empresas e pessoas que tiveram seus ativos congelados. A política de Bush era o *zero-enrichment*, ou seja, não permitir que o Irã enriquecesse urânio, nem mesmo para fins pacíficos. Em março de 2007, o CSNU aprovou, por unanimidade, a segunda rodada de sanções. A lista de ativos congelados foi ampliada.

Por outro lado, inspeção após inspeção, a AIEA deixou de constatar qualquer atividade que pudesse indicar de maneira incontestada que o Irã estaria efetivamente produzindo armas nucleares. Tudo fazia crer, até então, que seu programa estivesse voltado somente para fins pacíficos, embora a pressão internacional, capitaneada pelos Estados Unidos, se mantivesse.

Curiosamente, um grupo de agências de inteligência norte-americanas publicou relatório no qual declarava que:

(...) Iran had halted its nuclear weapons program four years before: “we judge with high confidence,” the National Intelligence Estimate continued, “that in fall 2003, Tehran halted its nuclear weapons program. (...) We judge with high confidence that Iran will not be technically capable of producing and reprocessing enough plutonium for a weapon before about 2015 (POLK, 2009, p. 199).

Os impasses, porém, se mantinham e a tensão aumentava. Uma terceira rodada de sanções foi lançada, restringindo importações de tecnologia dual (aquelas passíveis de uso pacífico ou militar). Exigia-se, ademais, que os membros da ONU revisassem suas exportações para o Irã, a fim de evitar transferências tecnológicas indevidas e que pudessem ensejar uso híbrido.

A proximidade das eleições norte-americanas, todavia, passou a paulatinamente modificar o cenário interno nos EUA, com repercussões

para a questão nuclear iraniana. Cinco ex-secretários de Estado – Madeleine Albright, Colin Powell, Warren Christopher, Henry Kissinger e James Baker – publicaram artigo conjunto no qual exortavam os Estados Unidos a estabelecerem “diálogo com o Irã”.

OBAMA E A “ABORDAGEM DOS DOIS TRILHOS”

“To the Muslim world, we seek a new way forward, based on mutual interest and mutual respect” (PARSI, 2012, p. 9). Essas palavras do discurso de posse de Barack Obama expressaram a expectativa de surgimento de um novo ambiente para o tratamento da questão nuclear iraniana. Parsi (2012) narra que, já no período final da campanha, representantes de Obama encontraram-se com altos representantes do governo iraniano, na Haia, a fim de identificar pontos em comum e desafios que poderiam ser resolvidos de forma pacífica.

O novo tom adotado pelo governo Obama suscitou esperança nos europeus, que, no âmbito do P5+1 (EUA, Reino Unido, França, China, Rússia e Alemanha), buscavam estabelecer negociações com o Irã. Parsi (2012) menciona que os diplomatas europeus consideravam aquela uma oportunidade “importante demais para ser perdida”. Entendiam que os objetivos de não proliferação poderiam ser mais bem alcançados com um governo norte-americano mais flexível e que estivesse disposto a dialogar com os iranianos. Acreditavam, enfim, que a política do *zero-enrichment*, além de injusta, havia se revelado improdutiva.

A primeira medida da equipe norte-americana, após as eleições, foi proceder à revisão da política para o Irã. O resultado desse trabalho foi a elaboração de uma estratégia híbrida, denominada “abordagem dos dois trilhos”. No primeiro trilho, o diplomático, seria oferecida a via da negociação ao Irã, a fim de aliviar as sanções e permitir que o país mantivesse seu programa de enriquecimento de urânio, mediante inspeções da AIEA. No segundo trilho, o da pressão, os Estados Unidos iriam buscar recrudescer as sanções contra o Irã no CSNU. A intenção era deixar claro para a República Islâmica do Irã que ou aceitavam negociar, ou haveria novas sanções. Era uma estratégia *win-win* dos EUA: se os iranianos aceitassem, surgiriam oportunidades de resolver o conflito; se recusassem, a comunidade internacional aprovaria o esforço americano de retaliação no Conselho de Segurança.

Parsi (2012, p. 58) afirma que “the most important part of the review, however, was not what it stipulated but rather what it kept ambiguous, unstated, or undecided”. Oficialmente, não se reconhecia que a duplicidade da proposta poderia tornar as negociações mais difíceis e arriscadas, mas, nas instâncias decisórias americanas, havia receio de que essa ambiguidade, combinada com o ambiente de desconfiança, pudesse fazer com que ambos os lados desistissem de iniciar o processo de resolução do conflito. Zbigniew Brzezinski (2010), conselheiro de segurança nacional de Obama durante a campanha, fez críticas à “abordagem dos dois trilhos”:

It seems to me that we run the risk of (...) wanting to have our cake and eating it too at the same time, of engaging in polemics and diatribes with the Iranians while at the same time engaging seemingly in a negotiating process. (...) The first is not conducive to the second (BRZEZINSKI, 2010 apud PARSI, 2012, p. 61).

O Irã, por sua vez, enviou uma carta para a AIEA, na qual solicitava autorização para comprar combustível nuclear para o reator de pesquisas de Teerã, cuja operação teria como finalidade produzir isótopos medicinais. O governo Obama elaborou uma proposta de troca: o Irã enviaria 1.200 quilos de urânio levemente enriquecido (cuja sigla, em inglês, é LEU) para um país supridor, que o reprocessaria e produziria pastilhas de urânio enriquecido a 19,75%. A troca seria mais vantajosa que uma compra direta, pois poderia criar um ambiente propício a negociações mais abrangentes acerca do programa nuclear iraniano, e, ademais, seria um reconhecimento implícito do direito do Irã às atividades nucleares com fins pacíficos.

O então diretor-geral da AIEA, Mohammad El-Baradei, reconheceu imediatamente os benefícios da proposta, e contactou o P5+1 e o Irã a fim de iniciar negociações. Alguns meses depois, as partes concordaram em se encontrar em Genebra. Seria o primeiro encontro oficial entre a diplomacia americana e a iraniana e era considerada, por si só, uma vitória para ambos os países. As reuniões iniciaram-se em uma atmosfera surpreendentemente positiva e construtiva, a ponto de permitir que os americanos pedissem aos iranianos para realizar um encontro somente entre as duas partes. Os iranianos assentiram, e após a reunião privada, aceitaram os termos da proposta de troca.

Apesar do sucesso da negociação em Genebra, os americanos continuavam a avançar no trilho das sanções, ainda que alguns senadores manifestassem restrições quanto ao agravamento das consequências humanitárias que uma nova rodada poderia causar.

A continuação das negociações, em Viena, não obteve resultado positivo. Os iranianos questionaram não somente vários aspectos técnicos, mas o princípio da troca em si mesmo, que consideravam injusto. O Irã entendia ser seu direito adquirir combustível para o reator de pesquisas de Teerã. Os americanos, por sua vez, argumentaram que a troca era o elemento essencial de *trust building*. Consequentemente, as negociações foram abandonadas.

Os americanos intensificaram a busca de apoio a uma nova rodada de sanções multilaterais, concentrando seus esforços nesse trilho. Na Casa Branca e no Congresso, porém, muitos consideravam que o trilho da diplomacia estava sendo abandonado muito cedo. Mais ainda, como afirmou um diplomata americano citado por Parsi (2012, p. 152), “a train can’t run on two tracks”.

A DECLARAÇÃO DE TEERÃ E A IMPOSIÇÃO DE NOVAS SANÇÕES

Em 2009, por ocasião da Cúpula Presidencial do G8, em L’Aquila, na Itália, Barack Obama solicitou um encontro com o então presidente Lula da Silva a fim de dialogar a respeito do Irã. O presidente americano relatou que sua tentativa de descongelar as relações entre Washington e Teerã não tinha obtido sucesso. Obama teria afirmado, na ocasião: “Precisamos de amigos que possam conversar com países que se recusam a falar conosco”. Nos meses que se seguiram, diversas autoridades americanas visitaram Brasília, a fim de tentar facilitar o estabelecimento do tom, do propósito e do sistema de comunicação a ser adotado em relação à questão em apreço.

Estava prevista, naquele período, uma visita de Ahmadinejad a Brasília. Os líderes do P5+1, apesar da decepção com o insucesso da negociação em Viena, expressaram expectativa positiva em relação ao papel que, nesse contexto, o Brasil poderia desempenhar. Às vésperas da chegada de Ahmadinejad ao Brasil, Obama dirigiu-se a Lula por meio de uma carta, na qual tratou da questão iraniana. Amorim (2015, p. 39) menciona, a propósito: “Afirmado que o encontro com Ahmadinejad dar-se-ia em momento crucial, Obama reiterou seu compromisso com

a diplomacia. Não deixou de acenar, entretanto, com a possibilidade de sanções, no contexto da abordagem de dois trilhos”.

O presidente Lula recebeu Ahmadinejad no Itamaraty e tratou do tema, como havia solicitado Obama, tendo o mandatário iraniano manifestado o desejo de retomar o diálogo. Lula, então, respondeu à carta de Obama, narrando minuciosamente a conversa que tinha tido com o presidente do Irã. No dia seguinte, porém, a AIEA aprovou uma resolução na qual, uma vez mais, condenava o programa nuclear iraniano. Ato contínuo, o Majlis, o parlamento do Irã, instruiu o governo de Teerã a iniciar o enriquecimento de urânio a 20%.

Em janeiro de 2010, o então chanceler Celso Amorim esteve na Turquia. Esse país já havia manifestado interesse em acompanhar mais de perto a mediação brasileira. Na ocasião, o chanceler turco propôs que os dois países atuassem de maneira coordenada com relação ao dossiê nuclear iraniano, sendo que o foco da ação seria aproximar as posições iranianas daquelas ocidentais. Iniciava-se o caminho que levaria à assinatura da Declaração de Teerã.

A negociação teve início com base em uma proposta iraniana e outra turco-brasileira, que procuravam manter os pontos básicos do acordo de troca de Genebra (quantidade de urânio, depósito em terceiro país, envio imediato do urânio levemente enriquecido e comunicação formal à AIEA), referidos na carta de Obama. Os iranianos, por sua vez, tinham interesse em incluir elementos conceituais referentes à geopolítica, como o “direito ao uso pacífico de energia nuclear”. Foi acordado um texto que atendia aos interesses e às posições de ambas as partes, ou seja, contemplava os pontos da carta de Obama e incluía as “questões de princípio” iranianas.

Em 17 de maio de 2010, os chanceleres do Brasil, Turquia e Irã, na presença dos chefes de governo de seus países, assinaram a Declaração de Teerã, documento que consubstanciava o acordo de troca proposto pelos Estados Unidos e aceito pelo Irã. A Declaração encaminhava – note-se a palavra – uma solução pacífica e negociada para a questão do programa nuclear iraniano. Como referiu Celso Amorim: “Naturalmente, este acordo não vai resolver todos os pontos que existem na questão nuclear. Mas é o passaporte para que possa haver negociações mais amplas que aumentem a confiança da comunidade internacional” (Lampreia, 2014, p. 100).

O diretor-geral da AIEA, El-Baradei, aprovou o teor da declaração, que via como uma mudança de atitude por parte do Irã. Nessa mesma linha, o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, afirmou que a declaração era “an important initiative in resolving international tensions over Iran’s nuclear program by peaceful means”, como cita Parsi (2012, p. 192).

Washington optou, por outro lado, por manter postura rigorosa com relação ao Irã. Foi elaborado um relatório, que seria encaminhado à AIEA, no qual eram apontadas alegadas insuficiências no acordo trilateral (de Genebra). Amorim (2015) considera que o teor dos questionamentos, na realidade, revelava que a Declaração havia sido analisada sem o devido empenho. Mohammad El-Baradei havia sido o formulador da proposta original do acordo de troca. Ao verificar a não aceitação da Declaração de Teerã, afirmou ser essa atitude uma contradição. Recorrendo a uma expressão idiomática em língua inglesa, considerou a recusa como “don’t take a yes for an answer”.

Em 9 de junho de 2010, o Conselho de Segurança da ONU aprovou nova rodada de sanções contra o Irã. O Brasil, então membro não permanente do Conselho, votou contra a resolução, algo pouco comum no procedimento diplomático brasileiro. Em sua explicação do voto, Brasília apontou a ineficácia das sanções como instrumento para obter a cooperação do Irã, indispensável para assegurar a natureza exclusivamente pacífica de seu programa nuclear. Ressaltou, ainda, o sofrimento infligido ao povo iraniano, decorrente das sanções. A Turquia também votou contra a resolução, ressaltando a necessidade de manter viva a Declaração de Teerã.

JOINT STATEMENT ON A FRAMEWORK FOR COOPERATION E JOINT PLAN OF ACTION

Os impasses em torno da questão nuclear iraniana persistiram ao longo dos anos que se seguiram. Houve rodadas de negociação entre o P5+1 e o Irã em Genebra, Istambul, Bagdá, Moscou e Almaty, sem a obtenção de resultados concretos ou avanços significativos.

A eleição de Hassan Rouhani, em junho de 2013, abriu novas perspectivas quanto às negociações, pois aquela autoridade pertencia ao grupo político moderado, que defendia a adoção de uma política externa

menos agressiva que a de Ahmadinejad. Já no início de seu mandato, Rouhani sinalizou aos países ocidentais que tencionava avançar no diálogo em torno da questão nuclear. Prevalcia, na nova equipe presidencial, a percepção de que as sanções impostas ao Irã tinham levado o país a uma gravíssima crise econômica, cujo equacionamento dependia de sua reintegração aos fluxos comerciais internacionais.

As potências ocidentais, por sua vez, observavam que as sanções haviam retardado o ritmo de desenvolvimento do programa nuclear do Irã, mas não foram capazes de detê-lo. Constatou-se que o Irã seguiu aumentando seu estoque de urânio enriquecido, bem como deu continuidade a esforços de expansão de suas instalações nucleares. Era de interesse ocidental, também por essa razão, “sanar” a questão nuclear iraniana. Havia, ademais, a percepção de que a resolução do referido impasse poderia trazer resultados positivos para o encaminhamento de questões médio-orientais prementes, como a crise na Síria, onde poderia ser vantajosa a cooperação de Teerã.

Em outubro de 2013, realizou-se reunião em Genebra, na qual foi retomado o diálogo entre o P5+1 e o Irã. A imprensa iraniana, na ocasião, destacou o clima cordial e cooperativo entre as partes, que teria propiciado “a confiança necessária” para obter progresso nas negociações. O conteúdo das conversas foi mantido em sigilo.

Obteve-se, na ocasião, um primeiro resultado concreto, a celebração do *Joint Statement on a Framework for Cooperation*, documento firmado pela AIEA e o Irã, que estabelecia a base para os entendimentos, visando à comprovação da natureza pacífica do programa nuclear iraniano. Seu texto declarava:

In this regard, it was agreed that Iran and the IAEA will cooperate further with respect to verification activities to be undertaken by the IAEA to resolve all present and past issues. It is foreseen that Iran's cooperation will include providing the IAEA with timely information about its nuclear facilities and in regard to the implementation of transparency measures. Activities will proceed in a step-by-step manner (JOINT STATEMENT ON A FRAMEWORK FOR COOPERATION, 2013).

A declaração elencava, em seu anexo, medidas práticas que seriam tomadas tempestivamente pelo Irã, no sentido de fornecer informações e esclarecimentos relevantes acerca de seu programa nuclear. O documento conferiu renovado fôlego às negociações. Dessa maneira, em 24 de novembro, as partes firmaram o *Joint Plan of Action* (JPA), acordo preliminar, com duração de seis meses, em cujo preâmbulo se afirmava:

The goal for these negotiations is to reach a mutually-agreed long-term comprehensive solution that would ensure Iran's nuclear programme will be exclusively peaceful. Iran reaffirms that under no circumstances will Iran ever seek or develop any nuclear weapons. This comprehensive solution would build on these initial measures and result in a final step for a period to be agreed upon and the resolution of concerns. This comprehensive solution would enable Iran to fully enjoy its right to nuclear energy for peaceful purposes under the relevant articles of the NPT in conformity with its obligations therein.

Pode-se destacar alguns dos dispositivos do acordo: o reconhecimento do direito do Irã de enriquecer urânio com fins pacíficos; a interrupção de toda atividade iraniana de enriquecimento acima de 5%; a proibição de instalação de novas centrífugas e a desativação de grande número daquelas já existentes; a diluição ou transformação parcial do estoque de urânio enriquecido a 20%. Em contrapartida, determinava-se que, cumpridas as medidas pela parte iraniana, haveria a garantia, por parte do P5+1, de não impor novas sanções internacionais ao Irã, bem como a suspensão de sanções existentes, de maneira temporária, parcial e reversível.

David Albright, especialista em não proliferação e ex-inspetor da AIEA, declarou acerca desse acordo:

The deal in the short run accomplishes a tremendous amount. In the long run, a lot of work has to be done and a lot of issues have to be settled. In this first six-month period, the deal reduces the risk posed by Iran's nuclear program and in that sense, it accomplishes the goal of buying time to get down to the negotiations of the more substantive, harder issues. So it's balanced. The deal has great potential and it removes some of the imminent risks posed by the Iranian nuclear program, at least for six months (ALBRIGHT, 2013).

Estava dado o primeiro passo rumo a uma solução duradoura e abrangente quanto ao dossiê nuclear iraniano. Foi estabelecida a Comissão Conjunta, prevista no *Joint Plan of Action*, composta pelas partes que o firmaram, a fim de estabelecer a agenda de implementação do instrumento, cuja verificação ficaria a cargo da AIEA.

O processo foi complexo, o Irã encontrou dificuldades técnicas e logísticas para implementar os compromissos vinculados ao plano de ação e, sobretudo, surgiram desafios políticos, como a aplicação de novas sanções americanas ao país, no contexto da manutenção da “abordagem dos dois trilhos”. Ainda assim, procedeu-se à implementação do JPA, simultaneamente à adoção das medidas previstas no *Joint Statement on a Framework for Cooperation*. A AIEA passou a publicar, conforme os cronogramas estabelecidos, relatórios nos quais informava acerca do bem-sucedido andamento da implementação de ambos os instrumentos.

JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION

As negociações para a elaboração de um acordo definitivo para o dossiê nuclear iraniano ocorreram em paralelo aos esforços de implementação e verificação do JPA, ao longo do ano de 2014. A insistência dos EUA em dar seguimento à “abordagem dos dois trilhos” ameaçava o processo e os prazos de conclusão das tratativas foram sucessivamente estendidos. A AIEA, por sua vez, continuava a publicar relatórios nos quais atestava o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Irã.

Em abril de 2015, superando as dificuldades, as partes concluíram a formulação da estrutura geral do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) estabelecendo o texto-base a ser discutido. Iniciou-se, então, uma maratona de negociações, que culminou com a adoção do texto final do JCPOA, no mês de julho.

O preâmbulo do texto registrou seu objetivo:

[...] this historic Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), which will ensure that Iran’s nuclear programme will be exclusively peaceful, and mark a fundamental shift in their approach to this issue. They [the parts] anticipate that full implementation of this JCPOA will positively contribute to regional and international peace and security. Iran reaffirms that under no circumstances will Iran

ever seek, develop or acquire any nuclear weapons. (...) The JCPOA will produce the comprehensive lifting of all UN Security Council sanctions as well as multilateral and national sanctions related to Iran's nuclear programme, including steps on access in areas of trade, technology, finance, and energy.

O acordo, além de reconhecer o direito do Irã ao uso pacífico da energia nuclear, inclusive a seu enriquecimento, estabeleceu medidas abrangentes a serem tomadas pelo país, das quais podem ser destacadas: a redução da capacidade do reator de Arak; a limitação do estoque iraniano de água pesada, pelo período de 15 anos; a interrupção, pelo período de dez anos, de atividades de reprocessamento de combustíveis nucleares; a limitação, também por dez anos, do número de centrífugas nucleares em funcionamento; o redirecionamento das atividades das instalações de Fordow; a limitação, por 15 anos, dos níveis de estoque de urânio; a aplicação provisória do Protocolo Adicional do TNP; a adoção de medidas de transparência quanto às atividades do programa nuclear; e a permissão de verificações, em prazo estendido, por parte da AIEA. Em contrapartida, além da suspensão das sanções multilaterais pelo CSNU, a União Europeia e os EUA – este pelo menos de parte delas – suspenderiam a aplicação de suas sanções unilaterais ao Irã.

Foi estabelecido, ademais, complexo marco temporal para execução do acordo, com as seguintes etapas:

- “Dia da Finalização”: data de conclusão das negociações;
- “Dia da Adoção”: 90 dias após o endosso do JCPOA pelo CSNU;
- “Dia da Implementação”: data em que as partes, respectivamente, tenham implementado determinado conjunto de ações detalhadas no texto do acordo;
- “Dia da Transição”: data em que haverá oito anos após o “Dia de Adoção” – ou antes, no caso de a AIEA apresentar relatório declarando que todo o material nuclear no Irã está sendo empregado em atividades pacíficas –, levantamento permanente de todas as sanções norte-americanas e europeias, até então suspensas em caráter provisório, bem como das sanções aplicadas ao programa balístico iraniano;

- “Dia do Término”: data em que a resolução 2231 do CSNU (que adotou o JCPOA) deixa de produzir efeitos, de maneira que aquele órgão não mais se ocupe da questão nuclear do Irã, o que deverá ocorrer dez anos após o “Dia de Adoção”.

O “Dia da Finalização” teve lugar em 14 de julho de 2015, quando as partes firmaram o JCPOA. No dia seguinte, a delegação dos Estados Unidos junto à ONU apresentou aos membros do CSNU, em nome do P5+1, projeto de resolução que visava a endossar o acordo. Em 20 de julho, o CSNU adotou por unanimidade e com o copatrocinio de todos os seus membros, a resolução 2231, que o endossou. O “Dia da Adoção”, portanto, ocorreu em 18 de outubro.

As partes, por sua vez, haviam iniciado os procedimentos relativos às respectivas implementações domésticas do JCPOA, conforme estipulado no texto do acordo. O Irã procurava viabilizar as medidas técnicas e logísticas a serem tomadas, e a União Europeia e os Estados Unidos preparavam os mecanismos específicos para realizar o alívio de sanções. Em 16 de dezembro, a Junta de Governadores da AIEA adotou relatório no qual reconheceu o cumprimento das 40 medidas referentes à implementação inicial do JCPOA por parte do Irã. O P5+1, de sua parte, comunicou estar pronto para proceder à suspensão das sanções previstas no acordo.

Em 16 de janeiro de 2016, ocorreu o “Dia da Implementação”. A entrada em vigor dos dispositivos previstos no JCPOA dava início a um novo período das relações do Irã com a comunidade internacional. Nas palavras do então secretário de Estado norte-americano, John Kerry, tratava-se do “primeiro dia de um mundo mais seguro”.

A partir de então, foram levantadas todas as sanções multilaterais impostas ao Irã pelo CSNU, vinculadas ao programa nuclear iraniano [Resoluções 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) e 2224 (2015)]. Destaque-se que permaneceram em vigor restrições – não sanções – a certas atividades relacionadas a atividades nucleares, como comércio de bens e tecnologia e fornecimento de serviços e assistência técnica ao Irã. Tais atividades estão ainda sujeitas à avaliação da Comissão Conjunta, estabelecida pelo JCPOA. Há, ademais, compromisso do Irã em não desenvolver qualquer atividade relacionada a mísseis balísticos capazes de serem usados como vetores

de armas nucleares, inclusive lançamentos que envolvam essa tecnologia, até o “Dia da Transição”. Permanecem vigentes, por cinco e oito anos, respectivamente, restrições (não mais embargos) ao comércio de armas convencionais pelo Irã, bem como ao comércio de bens, tecnologias e serviços relacionados ao programa missilístico. Intercâmbios com o país nessas áreas estão sujeitos à aprovação prévia do CSNU.

No que concerne à União Europeia, adotou-se o levantamento das sanções unilaterais relacionadas ao programa nuclear iraniano.

O governo norte-americano, como previsto, suspendeu as *nuclear-related secondary sanctions*, descritas no JCPOA como aquelas com efeitos extraterritoriais, ou seja, aplicadas a entidades e a países estrangeiros (non US-persons) que realizem negócios com o Irã fora da jurisdição norte-americana. Essas “sanções secundárias” incluem os seguintes setores: financeiro, bancário, seguros, energético e petroquímico, naval, comércio de ouro e metais preciosos, *software* e metais, e automotivo. Nos termos do JCPOA, as sanções levantadas não podem ser reeditadas, mesmo que sob novos pretextos.

Permanecem em vigor, por outro lado, as *nuclear-related primary sanctions*, que dizem respeito ao território americano e a US-persons. Dessa maneira, o comércio bilateral permanece sob embargo, impedindo quaisquer transações ou negócios entre norte-americanos e iranianos. As únicas exceções são autorizações específicas para exportações e reexportações de aeronaves comerciais, peças e serviços correlatos, bem como para importações de tapetes e alimentos de origem iraniana.

Permanecem em vigor, também, as sanções unilaterais *non nuclear-related* aplicadas pelos Estados Unidos, inclusive as secundárias, como aquelas relativas ao apoio ao terrorismo; a violações de direitos humanos; a armas e tecnologia relacionadas a armas de destruição em massa e seus meios, inclusive mísseis balísticos; ao apoio a pessoas envolvidas em violações de direitos humanos na Síria ou ao governo sírio; e ao apoio a pessoas que ameacem a paz, a segurança e a estabilidade do Iêmen.

OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO

O “Dia da Implementação” não esgotou as medidas a serem tomadas por parte do Irã. Por essa razão, a AIEA, conforme a periodicidade prevista,

realizou inspeções e publicou relatórios nos meses subsequentes àquele marco temporal, acerca do cumprimento dos compromissos iranianos.

Poucas semanas após o “Dia da Implementação”, o Irã realizou novo teste balístico, no contexto de seu programa militar, o qual não havia sido interrompido ao longo das negociações do JCPOA. Embora a resolução 2231 apenas “exorte” o Irã a não conduzir testes com mísseis; Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido reprovaram a continuidade da realização de testes, pois, em seu entendimento, esses seriam inconsistentes e contrários à citada resolução. O presidente Obama, em coletiva de imprensa, afirmou que os testes seriam violações “ao espírito” do JCPOA.

Teerã, por outro lado, procurou adotar uma política externa mais cooperativa, promovendo esforços em melhorar sua imagem no exterior, fortalecer suas parcerias tradicionais, retomar o relacionamento com parceiros dos quais se distanciou em função das sanções e promover suas potencialidades comerciais e financeiras.

A continuidade da realização de teste balístico lançou sombras sobre a celebração do primeiro aniversário do “Dia da Finalização”, em julho de 2016. O Partido Republicano lançou, na ocasião, ofensiva no Congresso norte-americano, com o intuito de aprovar leis que visavam a, sob novos pretextos, reaplicar as sanções secundárias que haviam sido levantadas por ocasião da implementação do JCPOA. O governo Obama atuou junto aos congressistas, a fim de impedir que fossem aprovadas medidas que virtualmente impediriam aos Estados Unidos manter os compromissos assumidos no âmbito do acordo nuclear.

Transcorridos seis meses da implementação do JCPOA, os efeitos práticos reais do levantamento das sanções verificavam-se inferiores às expectativas iranianas. Havia surgido diversos obstáculos ao levantamento concreto de algumas sanções, em virtude, especialmente, da manutenção das sanções primárias norte-americanas, o que, na prática, dificultava a recomposição das relações bancárias entre o Irã e seus parceiros comerciais.

As eleições presidenciais norte-americanas, como será visto na próxima seção, promoveram paulatina alteração do tratamento dado ao dossiê nuclear iraniano em Washington. O governo Obama começava a enfrentar resistências cada vez mais intensas à continuidade da

implementação do JCPOA. Em dezembro, após a vitória eleitoral de Donald Trump, o Senado norte-americano aprovou, por unanimidade, a renovação do *Iran Sanctions Act*, o qual corresponde a parte significativa da legislação referente ao regime de sanções unilaterais americanas contra o Irã. Obama havia manifestado ser desnecessária a referida renovação, pois essa medida não seria capaz de impedir a manutenção dos compromissos dos Estados Unidos com o JCPOA. O mandatário optou por não vetar a renovação do *act*, mas, em gesto positivo ao Irã, não assinou a lei, de modo que sua entrada em vigor ocorreu por decurso de prazo.

Coincidentemente, no mesmo período, a companhia norte-americana Boeing anunciou contrato de venda de 80 aeronaves para a empresa persa Iran Air, operação estimada em US\$ 16,6 bilhões, potencialmente a maior transação comercial entre Estados Unidos e Irã desde a Revolução Islâmica. A importância do contrato transcendia a dimensão exclusivamente comercial, pois era um claro sinal do sucesso dos esforços iranianos em sua reinserção na comunidade internacional.

O JCPOA, mesmo em meio a desafios, estava sendo cumprido com engajamento das partes, em ambiente de cooperação. Dadas as historicamente conturbadas relações entre os atores envolvidos, especialmente entre os Estados Unidos e o Irã, poucos obstáculos graves se tinham interposto à execução do acordo.

Em janeiro de 2017, por ocasião do primeiro aniversário do “Dia da Implementação”, o presidente Hassan Rouhani destacou o crescimento econômico verificado após o alívio das sanções, devido, particularmente, ao aumento das receitas provenientes da venda de petróleo. Em conferência de imprensa, afirmou:

In nuclear negotiations and the JCPOA, we were victorious from political viewpoint because we told the world that Iran was not a state to be treated with security measures. We wanted to tell the world that Iran is a country that can have an effective and active role in different issues of the world and Iran's absence in political stages of the region and the world was detrimental to the entire world. (...) Some major countries, especially the US, are obstructing implementation of the JCPOA. This is what we expected from the beginning. When a government is hostile towards another, it is clear

that it will not use all its might for implementation of an agreement (ROUHANI, 2017).

A disputa eleitoral norte-americana havia sido polarizada, entre outros temas, pelo JCPOA. A democrata Hillary Clinton, de um lado, apoiava o acordo, ainda que manifestasse ser necessário monitoramento mais abrangente das atividades nucleares iranianas. O republicano Donald Trump, contrariamente, opunha-se com veemência ao JCPOA. Como afirmou em discurso no *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC):

My number-one priority is to dismantle the disastrous deal with Iran. I have been in business a long time. I know deal-making. And let me tell you, this deal is catastrophic for America, for Israel and for the whole of the Middle East. The biggest concern with the deal is not necessarily that Iran is going to violate it because already, you know, as you know, it has, the bigger problem is that they can keep the terms and still get the bomb by simply running out the clock. And of course, they'll keep the billions and billions of dollars that we so stupidly and foolishly gave them (TRUMP, 2016).

A agressiva retórica do candidato republicano lançou incertezas acerca da continuidade de implementação do JCPOA e encorajou seus opositores, como visto, a atuar de maneira mais incisiva no Congresso, dificultando as iniciativas de Obama quanto ao acordo nuclear.

A eleição de Donald Trump, em novembro de 2016, alterou definitivamente o curso do lento processo de reaproximação entre o Irã e os Estados Unidos. Em 27 de janeiro, uma semana após sua posse, Trump deu início à implementação de promessas de campanha, assinando uma ordem executiva, que ficou conhecida como o *muslim ban*, a qual estabeleceu embargo à entrada nos Estados Unidos de cidadãos iranianos, dentre outros de países de maioria muçulmana.

Em 3 de fevereiro, em reação a novo teste balístico realizado pelo Irã e ao suposto apoio persa às forças *houthis* no Iêmen, o Departamento do Tesouro dos EUA anunciou novas sanções contra Teerã. As medidas, em si, não constituíam evolução significativa do regime norte-americano de medidas contra o Irã, pois o JCPOA limitava a margem de manobra de Washington para impor sanções adicionais. O processo de reinserção do Irã na comunidade internacional, porém, foi impactado por essas medidas,

pois aumentou o temor de grandes agentes internacionais em estabelecer transações financeiras com o país persa.

A reação iraniana foi cautelosa, de modo a evitar recrudescimento de polêmicas, pois Teerã esperava que o ímpeto da nova gestão americana arrefecesse, a fim de que não prosperassem tentativas de reinstaurar o isolamento do Irã no cenário internacional. Ainda assim, o governo persa afirmou que as medidas adotadas pelos Estados Unidos constituiriam uma “violação ao espírito” do JCPOA.

As eleições presidenciais iranianas criaram nova polarização em torno do JCPOA, as quais não se limitaram ao âmbito interno iraniano. Em meio aos intensos debates em Teerã, que opuseram moderados e conservadores em torno da continuidade do acordo nuclear, o secretário de Estado norte-americano, Rex Tillerson, informou que o presidente Donald Trump havia solicitado abrangente revisão interagências do JCPOA, a fim de avaliar se a suspensão das sanções relacionadas ao Irã, no âmbito daquele instrumento, seria ainda oportuna aos interesses de segurança nacional dos EUA.

Quando estavam em curso às negociações do JCPOA, em 2015, o Congresso norte-americano aprovou o *Iran Nuclear Agreement Review Act* (INARA), instrumento legal que, entre outras medidas, determina que o presidente dos Estados Unidos certifique, a cada 90 dias, o cumprimento dos compromissos iranianos referentes a seu dossiê nuclear.

Donald Trump teve que, pela primeira vez em seu mandato, pronunciar-se oficialmente quanto ao JCPOA às vésperas do pleito eleitoral iraniano. Na ocasião, o mandatário renovou a suspensão das sanções norte-americanas estabelecida pelo acordo nuclear. No mesmo dia, porém, houve a divulgação de relatório do Departamento de Estado sobre “Abusos de Direitos Humanos no Irã” e a imposição de sanções adicionais contra entidades e indivíduos iranianos sob a justificativa de violações de direitos humanos e participação no programa de mísseis iraniano. Essa estratégia, que seria denominada *waive and slap* pela imprensa internacional, foi considerada ambígua por muitos analistas.

Em meio a incertezas, Hassan Rouhani foi reeleito presidente do Irã, como sinal do compromisso da sociedade iraniana com a continuidade da implementação do acordo nuclear. Em sua posse, o mandatário afirmou:

On behalf of the Iranian people and authorities, I explicitly announce that the Islamic Republic of Iran will not start violating the JCPOA but will not remain quiet against US continuing to wriggle out of its commitments either (ROUHANI, 2017).

Em 17 de julho, Trump renovou, pela segunda vez, a suspensão das sanções dos Estados Unidos contra o Irã, seguida, uma vez mais, pela imposição de sanções adicionais, dessa vez contra entidades e indivíduos iranianos e chineses, sob a justificativa de participação no programa de mísseis iraniano e, pela primeira vez, por apoio a compras para as forças armadas iranianas e para a Guarda Revolucionária.

Naquele mesmo mês, o governo iraniano realizou teste de veículo lançador de satélites, manifestando a capacidade persa de operar todo o ciclo espacial. Os Estados Unidos reagiram com a imposição de novas sanções. Alemanha, França e Reino Unido (os três membros europeus do P5+1) somaram-se aos EUA na condenação desse teste, considerando-o “inconsistente” com a resolução 2231, ainda que não o tenham qualificado como violação ao JCPOA.

Passadas algumas semanas, o parlamento iraniano aprovou pacote de sanções contra os Estados Unidos. A medida era revestida de mero simbolismo, dadas as limitações de Teerã em impor sanções contra Washington. O governo iraniano teria a intenção de demonstrar que o país estaria preparado para a eventualidade de o JCPOA ser violado pelos Estados Unidos. Nesse contexto, o diretor da Organização de Energia Atômica do Irã afirmou publicamente que o país seria capaz de retomar o enriquecimento de urânio a 20%, nas instalações de Fordow, em apenas 5 dias.

As verificações da AIEA, no período, continuaram demonstrando que o Irã continuava a cumprir seus compromissos. O atual diretor-geral da entidade, Yukiya Amano, em discurso, reiterou estar o Irã sujeito “ao regime de verificação nuclear mais robusto do mundo”.

Em 14 de setembro, pela terceira vez, Trump renovou os *waivers* que suspendem as sanções nucleares americanas contra o Irã. No mesmo dia, o Departamento do Tesouro estadunidense anunciou novas sanções contra indivíduos e companhias iranianas, acusados de apoiar a Guarda

Revolucionária iraniana ou de participar de ataques cibernéticos contra bancos norte-americanos.

Por ocasião da 72ª Assembleia Geral das Nações, os mandatários iraniano e norte-americano elevaram o tom com relação ao JCPOA, aumentando as incertezas quanto às perspectivas de manutenção do acordo nuclear. O presidente Donald Trump, no plenário da ONU, adotou forte tom crítico contra o Irã:

The Iran Deal was one of the worst and most one-sided transactions the United States has ever entered into. Frankly, that deal is an embarrassment to the United States, and I don't think you've heard the last of it – believe me. It is time for the entire world to join us in demanding that Iran's government end its pursuit of death and destruction. It is time for the regime to free all Americans and citizens of other nations that they have unjustly detained. And above all, Iran's government must stop supporting terrorists, begin serving its own people, and respect the sovereign rights of its neighbors (TRUMP, 2017).

A imprensa iraniana, na ocasião, afirmou que o discurso do presidente americano havia superado as expectativas mais pessimistas em Teerã. O presidente Hassan Rouhani, em resposta, procurou manifestar a perspectiva iraniana quanto ao JCPOA:

The deal [JCPOA] is the outcome of two years of intensive multilateral negotiations, overwhelmingly applauded by the international community and endorsed by the Security Council as a part of Resolution 2231. As such, it belongs to the international community in its entirety, and not to only one or two countries.

The JCPOA can become a new model for global interactions; interactions based on mutual constructive engagement between all of us. We have opened our doors to engagement and cooperation.

Just imagine for a minute how the Middle East would look had the JCPOA not been concluded. (...) I declare before you that the Islamic Republic of Iran will not be the first country to violate the

agreement; but it will respond decisively and resolutely to its violation by any party (ROUHANI, 2017).

PERSPETIVAS INCERTAS QUANTO AO JCPOA

O JCPOA encerrou um capítulo da história recente da nação iraniana, inaugurando uma nova fase para o país. Criou-se uma oportunidade de formulação de uma nova imagem do Irã, que carrega o potencial de se tornar relevante ator na esfera internacional, importante economia de mercado e destacado parceiro comercial do Ocidente.

Do ponto de vista da comunidade internacional, o acordo equacionou uma das questões mais delicadas de sua agenda, privilegiando a solução pacífica de controvérsias, em detrimento do uso da força. Seus benefícios poderiam ser estendidos, inclusive, ao entorno regional, na medida em que o acordo promove a paz, a segurança, a estabilidade e o desenvolvimento. Nesse sentido, é ilustrativo que mesmo opositores da República Islâmica tenham, em maior ou menor medida, acolhido o acordo, se não como um triunfo da diplomacia, ao menos como um “fato consumado”, chancelado pelas grandes potências. Logo após sua adoção pelo CSNU, o JCPOA foi endossado pelo próprio Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Em Israel, algumas destacadas lideranças militares afirmaram que, com a conclusão do acordo, o Irã deixara de ser “uma ameaça existencial” para o país.

A alta representante da União Europeia para Política Externa e Segurança, Federica Mogherini, qualificou o acordo nuclear como “conquista histórica” e “êxito da diplomacia multilateral”, asseverando que “o acordo pertence a toda a comunidade internacional”. O vice-chanceler alemão, Sigmar Gabriel, por sua vez, reconheceu o JCPOA como “grande sinal de esperança”, pois teria evitado uma corrida nuclear no Oriente Médio, sendo uma “janela histórica” para a recomposição das relações internacionais do Irã.

Em conferência de imprensa, por ocasião da 72ª AGNU, Hassan Rouhani afirmou:

In negotiations with European leaders, including two countries that were present in P5+1 negotiations, Mr. Macron of France and Ms. May of the United Kingdom, and also other European leaders

including Belgium, Norway, and Sweden, they all emphasised that the JCPOA was the best agreement and it must be preserved. This agreement must be maintained and we all will do everything we can to preserve it. Therefore, the European countries explicitly support the agreement and they have told me that they have (...) called the US to live up to its commitments. The priority of all P5 + 1 members and Iran is that this important agreement be preserved because it is to the best of all” (ROUHANI, 2017).

As incertezas, porém, permanecem. O presidente Donald Trump anunciou, em outubro, nova estratégia dos EUA para o Irã, como resultado de revisão abrangente da política norte-americana para aquele país. O mandatário optou por não renovar o *waiver* das sanções contra o Irã, conforme exige o *Iran Nuclear Agreement Review Act*. Dessa maneira, o Congresso norte-americano deverá deliberar acerca da reimposição, ou não, das sanções contra o Irã. Trump manifestou, ainda, a intenção de trabalhar para corrigir “as muitas falhas do acordo”, sobretudo em relação às limitações de atividades nucleares iranianas vinculadas a cláusulas temporais previstas no JCPOA. Afirmou ainda que, caso não seja possível encontrar uma solução para a questão, irá denunciar o instrumento.

A repercussão do anúncio, no Irã, foi imediata. O presidente Hassan Rouhani realizou pronunciamento em rede nacional, no qual criticou o discurso de Trump. Afirmou que o presidente norte-americano “não tem poder para ameaçar o JCPOA”, por tratar-se de acordo multilateral, e reiterou que o Irã observará os termos do instrumento e continuará cooperando com a AIEA, “enquanto seus direitos e interesses forem respeitados”, mas que o país não hesitará em “reagir, caso outra parte o viole”.

O diretor-geral da AIEA publicou declaração na qual sublinhou que a agência tem verificado e monitorado o cumprimento, por parte do Irã, dos compromissos assumidos no âmbito do JCPOA. Acrescentou que as atividades de verificação e monitoramento têm sido realizadas de maneira imparcial e objetiva e de acordo com as modalidades definidas pelo instrumento. Reafirmou que, na atualidade, o Irã está sujeito ao “regime de verificação nuclear mais robusto do mundo”.

A União Europeia, por meio de nota do Conselho de Relações Exteriores do bloco, ressaltou ser o JCPOA resultado de 12 anos de

exercícios diplomáticos, unanimemente endossado pela resolução 2231. Afirmou tratar-se de elemento-chave da arquitetura global de não proliferação, sendo fundamental para a segurança da região circunvizinha. Sua exitosa implementação continuaria a assegurar que o programa nuclear iraniano permaneça exclusivamente pacífico.

Os chefes de estado e de governo da Alemanha, França e Reino Unido (os três membros europeus do P5+1) divulgaram declaração conjunta na qual expressaram preocupação com as consequências da decisão do presidente norte-americano. Recordaram que o JCPOA tinha sido passo importante para se garantir que o programa nuclear iraniano não fosse utilizado para fins militares e que seu cumprimento seria do interesse conjunto de todos os países envolvidos. Exortaram o governo e o congresso norte-americanos a avaliarem as consequências para a segurança dos Estados Unidos e de seus aliados de decisões que possam enfraquecer o acordo nuclear.

O panorama, por ocasião da conclusão deste artigo é, portanto, de otimismo moderado, temperado por incertezas. A eventual ruptura do JCPOA poderá ensejar uma série de ameaças ao Irã, a seu entorno regional e à comunidade internacional. No que concerne a Teerã, a ala conservadora, que tradicionalmente se opôs ao acordo, poderia ver-se fortalecida diante da frustração da população com o fim do acordo nuclear. A ala moderada, liderada por Rouhani, poderia perder espaço no disputado e fragmentado jogo político persa.

No que concerne ao entorno regional do Irã, poderia haver hipoteticamente uma corrida armamentista na região, inclusive no campo nuclear, a qual aumentaria vertiginosamente a instabilidade, já elevada, do Oriente Médio. A atuação iraniana no “arco xiita” poderia tornar-se mais agressiva, aumentando as tensões nas zonas conflagradas da península arábica e do levante.

A comunidade internacional, por sua vez, poderia ser ameaçada em duas vertentes. Primeiro, o próprio regime internacional de não proliferação poderia ser comprometido, uma vez que o acordo nuclear iraniano está diretamente vinculado ao Protocolo Adicional do TNP, entre outras provisões. Segundo, a ruptura do JCPOA resultaria em uma perda de credibilidade que inviabilizaria a reprodução de acordos desse tipo em todo o mundo, com consequências diretas para a segurança global. Nesse

contexto, seria emitido sinal negativo à Coreia do Norte, justamente no momento em que atores internacionais, inclusive Washington, procuram estabelecer negociações com Pyongyang, que já manifestava não sentir confiança em suas contrapartes.

O secretário de Estado norte-americano Rex Tillerson reconheceu a vinculação entre o dossiê nuclear iraniano e o norte-coreano, ao afirmar que a não certificação seria uma mensagem clara para Pyongyang no sentido de que os Estados Unidos não aceitariam uma solução “falha ou temporária”. Contrariamente, o vice-chanceler alemão, Sigmar Gabriel, afirmou que o JCPOA seria um fundamento essencial para possibilitar uma eventual renúncia da Coreia do Norte a seu armamento nuclear.

O JCPOA é fruto do diálogo político-diplomático multilateral, chancelado sob os auspícios das Nações Unidas. Por sua estatura e potenciais desdobramentos, inclusive no âmbito internacional, o senso comum é o de que o acordo deve ser preservado e fortalecido. O pensamento de Muhammad Khatami, ex-presidente do Irã, parece ser útil reflexão para avaliar o estado atual do *Joint Comprehensive Plan of Action*:

No mundo interdependente de hoje, em que a segurança de diferentes regiões é indivisível, considera-se como responsabilidade universal a promoção da confiança mútua e do estabelecimento da paz. O cultivo da confiança é a primeira e mais apropriada abordagem estratégica para garantir a segurança (KHATAMI, 2006).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRIGHT, D. *Iran Deal: Good Start on Long Road*. Council on Foreign Relations: 2013. Entrevista concedida a Bernard Gwertzman. Disponível em: <<https://www.cfr.org/interview/iran-deal-good-start-long-road>>. Acesso em: 10 out. 2017.

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

AMORIM, C. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION. 14/07/2015. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

JOINT PLAN OF ACTION. 24/11/2013. Disponível em: <<http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/other/IranP5plus1jointplanofaction131124en.pdf>>. Acesso em: 12 out. 17.

JOINT STATEMENT ON A FRAMEWORK FOR COOPERATION. 11/11/2013. Disponível em: <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2013-14.pdf>>. Acesso em: 12 out. 17.

KHATAMI, M. *Diálogo entre civilizações*. São Paulo: Attar Editoria, 2006.

LAMPREIA, L. *Aposta em Teerã: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

PARSI, T. *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*. New Heaven: Yale University Press, 2012.

POLK, W. *Understanding Iran: Everything You Need to Know, From Persia to The Islamic Republic, From Cyrus to Ahmadinejad*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

RAVISON, R. *Questão nuclear iraniana: O Programa Nuclear Persa e a Comunidade Internacional, a Declaração de Teerã (2010) e o Plano de Ação Conjunto de Genebra (2013)*. Universidade de Brasília, 2015.

ROUHANI, H. *Conferência de imprensa*. Teerã: 17 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.president.ir/en/97298>>. Acesso em: 14 out. 2017.

ROUHANI, H. *Discurso*. New York: 5 de agosto de 2017. <<http://www.president.ir/en/99949>>. Acesso em: 14 out. 2017.

ROUHANI, H. *Discurso*. New York: 20 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.president.ir/en/100837>>. Acesso em: 14 out. 2017.

ROUHANI, H. *Conferência de imprensa*. New York: 20 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.president.ir/en/100847>>. Acesso em: 14 out. 2017.

TRUMP, D. *Discurso*. Washington: 21 de março de 2017. Disponível em: <<http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>>. Acesso em: 14 out. 2017.

TRUMP, D. *Discurso*. Nova Iorque: 19 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/19/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly>>. Acesso em: 14 out. 2017.

TRUMP E O OCIDENTE

Ernesto Henrique Fraga Araújo*

RESUMO

O presidente Donald Trump propõe uma visão do Ocidente não baseada no capitalismo e na democracia liberal, mas na recuperação do passado simbólico, da história e da cultura das nações ocidentais. A visão de Trump tem lastro em uma longa tradição intelectual e sentimental, que vai de Ésquilo a Oswald Spengler, e mostra o nacionalismo como indissociável da essência do Ocidente. Em seu centro, está não uma doutrina econômica e política, mas o anseio por Deus, o Deus que age na história. Não se trata tampouco de uma proposta de expansionismo ocidental, mas de um pan-nacionalismo. O Brasil necessita refletir e definir se faz parte desse Ocidente.

Palavras-chave: Trump; Ocidente; Nacionalismo; Globalismo; Metapolítica; Teopolítica

1

Em janeiro de 2017, pouco depois da posse de Donald Trump, ocorreu-me uma imagem do futebol americano para caracterizar o que esperar do novo presidente dos Estados Unidos: *Donald Trump is Western Civilization's Hail Mary pass*. Era a época dos *playoffs* da NFL, e em poucos dias viria a finalíssima, o *Superbowl*, que acabou sendo o jogo mais extraordinário nos 51 anos dessa disputa, assim como a eleição de Trump fora, talvez, a mais extraordinária da história americana. Nessa confluência de inesperados, tanto na política quanto no esporte nacional dos norte-americanos, a metáfora do *Hail Mary pass* parecia apropriada,

* Diplomata de carreira, é diretor do Departamento dos EUA, Canadá e Assuntos Interamericanos do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

mas não tive a quem apresentá-la na época, e assim peço a vênua daqueles que não apreciam o jogo da bola oval para utilizá-la agora, pois me parece que continua apropriada para caracterizar alguns elementos centrais da administração Trump.

O “passe de Ave Maria” descreve uma situação do seguinte tipo: faltam apenas poucos segundos de partida e seu time está perdendo. Tem a posse de bola, mas está ainda no começo do seu campo, na altura da jarda 20 ou 30, por exemplo. Só há tempo para mais um avanço que permita chegar ao *touchdown* e à vitória. Um lançamento normal renderia no máximo umas 30 jardas, ainda muito insuficientes. O time então parte para o lance de última esperança. O *quarterback* pega a bola e a segura enquanto os seus recebedores, praticamente todo o resto do time, correm loucamente até o fim do campo do outro lado. O *quarterback* então lança o mais longe que puder, rezando para que o improvável aconteça e a bola caia na mão de um dos recebedores, que, mesmo cercado por todos os defensores adversários, lá na *end zone*, consiga milagrosamente marcar o *touchdown*. No futebol americano não há nada mais emocionante do que o momento em que a bola começa a voar num *Hail Mary pass* e não se sabe se a oração vai dar certo, se o recebedor conseguirá o *touchdown* e o impossível se materializará.

Muita gente não sabe que o Ocidente está jogando, muito menos que está perdendo.

Tornou-se corrente desmerecer qualquer um que enxergue um Ocidente ameaçado, ou mesmo qualquer um que simplesmente tente definir o Ocidente por oposição a algo. Vem logo a crítica: “Isso aí é *Clash of Civilizations*, isso está ultrapassado, desacreditado, isso é chauvinismo, racismo, xenofobia...”. Passou a ser politicamente incorreto e, portanto, inaceitável, nos círculos de boa conversação, falar de uma Civilização Ocidental, ou utilizar o modelo de relações internacionais baseado na competição entre as diferentes civilizações, proposto por Samuel Huntington, onde uma civilização possa vencer e outra perder. Só se pode falar de Civilização Ocidental se for para denegrir o seu passado ou para negar a sua existência ou relevância no presente. Já quanto à expressão “Ocidente”, acostumamo-nos a empregá-la apenas no sentido geopolítico de um grupo de países da Europa e América do Norte que compartilha uma aliança militar e uma adesão (que é proibido questionar) à economia

de mercado e à democracia representativa, basicamente um conceito da Guerra Fria e que, nessa definição, faz pouco sentido desde o fim daquela configuração mundial.

Entretanto, se abrímos por um momento a porta, se deixarmos de olhar o mapa e começarmos a estudar o território, principalmente o território do espírito, veremos uma enorme massa de palavras e sentimentos, ideias e crenças formada ao longo de 25 ou 30 séculos (não é tanto, são apenas 100 gerações), à qual podemos chamar Ocidente, Civilização Ocidental, uma entidade orgânica, viva, outrora pujante, mas hoje com sintomas sérios de debilidade e até mesmo demência, dando a impressão de que, deixadas as coisas ao seu curso natural, poderá desaparecer para sempre em poucos anos.

Os países ocidentais gozam até de relativa saúde econômica e política. São militarmente fortes. Não enfrentam maiores riscos ao seu sistema de vida. Nem a Rússia nem a China nem a Coreia do Norte representam uma verdadeira ameaça à democracia ou à liberdade dos europeus ou norte-americanos. Os cofres e os arsenais estão cheios, a tecnologia permite o incremento contínuo da eficiência. Mas isso não é o Ocidente. O Ocidente é algo mais profundo, e, nessa profundidade da sua alma, o Ocidente sofre, sofre de um mal misterioso como o Rei Pescador na saga do Santo Graal. Alguém precisa procurar o cálice que contém o sangue capaz de curá-lo.

2

Mas voltemos do Santo Graal a algo mais prosaico, ao futebol americano, e perguntemos: e se Donald Trump for, hoje, o único estadista ocidental que entende o jogo e está disposto a jogá-lo, o único que percebe a urgência destes últimos segundos do último tempo?

O certo é que Trump desafia nossa maneira usual de pensar. Aceitemos esse desafio. Não nos satisfaçamos com uma caricatura, com as matérias de 30 segundos que aparecem no *Jornal Nacional* e tentam sempre mostrar um Trump desconexo, arbitrário, caótico.

Assim como Ronald Reagan – formado por uma universidade insignificante no meio dos milhares de Illinois, narrador esportivo medíocre, ator de pouco talento – conseguiu aquilo em que gerações de políticos sofisticados e aristocratas da *Ivy League* falharam, isto é, derrotar

o comunismo, assim também Donald Trump – esse bilionário com ternos um pouco largos demais, incorporador de cassinos e clubes de golfe – parece ter hoje uma visão de mundo que ultrapassa em muitas léguas, em profundidade e extensão, as visões da elite hiperintelectualizada e cosmopolita que o despreza.

Em Varsóvia, no dia 6 de julho de 2017, Trump pronunciou um discurso marcante em defesa do Ocidente. Um discurso que nenhum outro estadista no mundo hoje teria a coragem ou a capacidade de pronunciar. O tema central é a visão de que o Ocidente – concebido como uma comunidade de nações (e não como um amálgama indistinto sem fronteiras) – está mortalmente ameaçado desde o interior, e somente sobreviverá se recuperar o seu espírito.

O discurso intitula-se *Remarks by President Trump to the People of Poland*, e desde o início coloca claramente a Polônia não somente como uma admirável nação em si mesma, mas como símbolo de resistência e fé, de uma determinação que – espera – possa ser imitada hoje por todo o Ocidente como forma de lutar por sua sobrevivência. “No povo polonês”, diz Trump, “vemos a alma da Europa”. Trump usa a Polônia para procurar ensinar aos europeus o que eles são no fundo. Através da Polônia, faz um apelo aos europeus para, ao lado dos Estados Unidos, arregimentarem-se em defesa da sua essência comum. De fato, não por acaso Trump escolheu a Polônia para ali pronunciar seu chamado à defesa do Ocidente. Identificou, nos poloneses, o espírito de luta, de resistência e autoafirmação na adversidade, o qual reputa indispensável à sobrevivência do Ocidente em seu conjunto. “Vocês [os poloneses] perderam a sua nação, mas nunca perderam o seu orgulho”. A Polônia aparece no discurso como porta-estandarte e símbolo do Ocidente: “No povo polonês vemos a alma da Europa”, diz Trump, para em seguida completar: “A nação de vocês é grande porque o seu espírito é grande e o seu espírito é forte.” Essa grandeza e essa força residem na identidade profunda do povo, da nação polonesa: “A história da Polônia é a história de um povo que nunca perdeu a esperança, que nunca se deixou quebrar e que nunca, nunca esqueceu quem ele mesmo é”. Trump enxerga a primazia do espírito sobre o poder material, invocando a figura do bispo católico polonês Michael Kozal, martirizado pelos nazistas em 1943, que dizia, conforme citado

por Trump: “Mais horrível que a derrota pelas armas é o colapso do espírito humano”.

O presidente não menciona em seu discurso, mas talvez tivesse presente também a figura do rei polonês Jan Sobieski, que veio em socorro de Viena cercada, prestes a cair nas mãos do exército otomano, e, na tarde de 12 de setembro de 1683, desceu do Kahlenberg à frente de sua cavalaria, sob a bandeira da virgem negra de Czestochowa, para derrotar as forças muito superiores de Mustafá Pachá, salvando a Europa da dominação islâmica.

Porém a principal figura polonesa a quem Trump faz apelo é o papa João Paulo II. Em um momento central do discurso, Trump relembra a primeira missa do papa polonês em Varsóvia, em 1979, quando um milhão de pessoas entusiasmadas interrompeu o sermão para gritar “Queremos Deus”. O presidente americano interpreta, nesse grito, uma fusão do nacionalismo com a fé, a fé como parte integrante do sentimento nacional e vice-versa: naquele momento, segundo ele “os poloneses reafirmaram sua identidade como uma nação devotada a Deus”, pois naquele grito “encontraram as palavras para dizer que a Polônia seria Polônia uma vez mais”. Para Trump, o clamor dos poloneses por Deus, pela volta de Deus ao centro de suas vidas juntamente com a recuperação da nacionalidade, a fé e a pátria renascendo juntas depois de estraçalhadas pela ditadura materialista e “internacionalista” imposta pelos soviéticos, esse clamor volta a ser hoje o clamor do Ocidente: “O povo da Polônia, o povo da América, o povo da Europa ainda gritam: Queremos Deus!”.

O discurso transita então dessa Polônia entendida como modelo em pequena escala de toda a alma ocidental, em seu passado de resistência, para o Ocidente de hoje. O Ocidente, em sua visão, muito longe de viver tranquilo, sentado no topo da cadeia alimentar da globalização como muitos supõem, está sob séria ameaça. As ameaças visíveis, Trump as encontra no “terrorismo islâmico radical” (dito assim com todas as letras), mas também – o que pode surpreender pelo prosaísmo neste contexto de luta existencial – na burocracia, essa força que “drena a vitalidade e a riqueza do povo”. Porém Trump enxerga bem mais do que esses perigos, e neles enxerga mais do que uma simples questão de segurança ou de eficiência econômica. Para ele, o verdadeiro e enorme perigo é a perda da própria identidade ocidental, a perda do espírito, o desaparecimento dos

“laços de cultura, fé e tradição que nos fazem quem somos”. As forças antiocidentais, “sejam externas ou internas”, se deixadas agir, “minarão nossa coragem, solaparão nosso espírito e enfraquecerão nossa vontade de defender a nós mesmos e nossas sociedades”. O problema, portanto, não está no terrorismo nem muito menos na diminuição da competitividade, mas sim, muito mais fundo, está no desaparecimento da vontade de ser quem se é, como coletividades identificadas com um destino histórico e uma cultura viva.

E o que é isso que o Ocidente é, e que não pode deixar de ser, sob pena de desaparecer como civilização? Trump o explica na parte seguinte do discurso: o Ocidente é “uma comunidade de nações”. O Ocidente é um conjunto, certamente, mas não uma massa disforme, muito menos um agrupamento de estados baseado em algum tratado, e sim um conjunto de nações – entidades definidas cada qual em sua identidade histórica e cultural profunda, e não como entes jurídicos abstratos – concebidas a partir de experiências únicas e não a partir de princípios ou valores frios. Uma comunidade, portanto, onde os particularismos não são um acidente, mas a sua própria essência e conformam um todo orgânico, indispensáveis à saúde e pujança do conjunto. A erradicação das fronteiras, o princípio supranacional, a convergência de valores – nada poderia estar mais longe dessa concepção de Trump do Ocidente como uma comunidade de nações.

E o que caracteriza essa comunidade, a partir das nacionalidades (e não por cima das nacionalidades)? Trump elenca, em primeiro lugar, a arte: “as obras de arte inspiradoras que honram a Deus”, e em seguida a inovação, a celebração dos heróis, das tradições e dos costumes imemoriais (aquilo que, na origem de nossa própria cultura, Camões expressou dizendo “as armas e os barões assinalados”), o estado de direito, a liberdade de expressão, o empoderamento das mulheres, a família no centro da vida e não o governo ou a burocracia, o hábito de debater e questionar e a ânsia de conhecer, e “acima de tudo (...) a dignidade de cada vida humana, (...) a esperança de cada alma de viver em liberdade”. Aí estão “os laços sem preço que nos unem como nações, como aliados e como uma civilização”, aquilo que “herdamos de nossos ancestrais, (...) que nunca existiu desta maneira antes (...) e que, se fracassarmos em preservá-lo, nunca, jamais voltará a existir”.

Há muito tempo um líder mundial não falava dessa maneira. Trump aqui se aproxima de Reagan e de Churchill (que se viam como os grandes defensores da liberdade e da civilização diante da barbárie e da opressão). Entre tantas expressões fora do comum, o apelo aos ancestrais é particularmente gritante. A Europa pós-moderna – junto com os Estados Unidos que, até Obama, cada vez mais se assemelhavam à Europa – viviam ultimamente numa espécie de tanque de isolamento histórico, viviam já fora da história, depois da história, num estado de espírito (ou falta de espírito) onde o passado é um território estranho. Desde o “iluminismo” toda a tradição liberal e revolucionária constituiu-se numa rejeição do passado – em suas várias facetas de rejeição dos heróis, rejeição do culto religioso e rejeição da família (a família, esse indispensável microcosmo da história, que liga o indivíduo ao tempo assim como a nação liga um povo a um tempo). De repente “os ancestrais” aparecem no discurso do mandatário do país que vinha liderando a “ordem liberal”, essa mesma “ordem” que rejeitava o passado, os heróis, a fé e a família. O homem pós-moderno não tem ancestrais, as sociedades pós-modernas não têm heróis. Trump, ao falar de alma, desafia frontalmente o homem pós-moderno, que não tem alma, que tem apenas processos químicos ocorrendo aleatoriamente entre seus neurônios. Trump fala de Deus, e nada é mais ofensivo para o homem pós-moderno, que matou Deus há muito tempo e não gosta que lhe recordem o crime.

Essas expressões de Trump parecerão a muitos, no mínimo, manifestações de mau gosto, a outros parecerão laivos de fascismo. Sim, vivemos em um mundo onde falar dos heróis, dos ancestrais, da alma e da nação, da família e de Deus é, para grande parte da ideologia dominante, uma indicação de comportamento fascista. O problema estará com Trump ou estará com essa ideologia contra a qual ele se insurge? Os capangas de Stálin, os de Mao Tsé-Tung e os de Pol Pot também chamavam tudo de fascista: ter um livro era fascista, amar os pais ou os filhos era fascista, venerar os símbolos tradicionais era fascista, tudo o que pudesse remotamente contestar o poder dominante do estado era fascista e levava o cidadão para o *gulag*, para o campo de reeducação ou para a fossa comum. Nossa ideologia “liberal” pós-moderna incorporou esse reflexo. Ela (ainda) não pune as expressões de fascismo com a internação em *gulags* ou com a execução sumária, mas sim com o ridículo, com o ostracismo,

com o descrédito público, com a execução sumária de sua *persona* política senão de sua pessoa física (embora as agressões muito físicas das brigadas de *black blocks* “antifascistas” nos EUA contra qualquer partidário de Trump já estejam alastrando-se perigosamente pelo país). Trump nos convida a reexaminar os postulados dessa ideologia que tomamos como moeda corrente, como a única forma decente de pensar.

A forma política desta civilização tal como Trump a concebe é a de uma “forte aliança de nações livres, soberanas e independentes”. A Otan aparece como a expressão militar dessa aliança, mas Trump deixa bem claro que, sem a aliança espiritual, esse braço armado é inútil. “Nossa defesa”, diz ele:

não é apenas um comprometimento de dinheiro, é um comprometimento de vontade. (...) A defesa do Ocidente depende não apenas dos meios, mas também da vontade dos seus povos (...). Podemos ter as maiores economias e as armas mais mortíferas da Terra, mas se não tivermos famílias fortes e valores fortes, então seremos fracos e não sobreviveremos.

O clamor pela defesa espiritual, pelo rearmamento espiritual do Ocidente, a partir da identidade nacional, domina a parte final do discurso. Trump enfatiza: “A questão fundamental do nosso tempo é saber se o Ocidente tem a vontade necessária para sobreviver. Temos confiança em nossos valores para defendê-los a qualquer custo? Temos respeito suficiente por nossos cidadãos para protegermos nossas fronteiras? Temos o desejo e a coragem de preservar nossa civilização diante daqueles que querem subvertê-la e destruí-la?” Trump retoma o exemplo da Polônia e narra a luta desesperada dos patriotas poloneses, durante o levante de Varsóvia contra os nazistas, para manter aberta uma estreita passagem entre as duas partes da cidade, a passagem da Avenida Jerusalém, último alento dos insurgentes. A geração atual é chamada a retomar esse combate dramático contra os novos inimigos, não podendo esquecer-se jamais de que, como os heróis nos recordam, “o Ocidente foi salvo com o sangue dos patriotas”. Nesse combate, “cada metro de solo, cada centímetro de civilização merece ser defendido com a sua vida”. (Vem à mente aqui um livro recente do filósofo de esquerda francês Michel Onfray, *Décadence*, que, partindo de uma atmosfera intelectual muito diferente de Trump,

chega à conclusão, muito semelhante, de que o Ocidente está fadado a desaparecer diante do Islã, pois os muçulmanos estão dispostos a morrer por sua civilização e os ocidentais não).

Trump insiste em lembrar onde se trava essa nova guerra: “Nossa luta pelo Ocidente não começa no campo de batalha, começa no nosso espírito, na nossa vontade e na nossa alma (...)” E, nesse combate, tudo está em jogo: “Nossa liberdade, nossa civilização, nossa sobrevivência dependem dos laços de história, cultura e memória.” O tom em que Trump encerra o discurso é o da peroração de um chefe aos soldados antes da batalha: “Assim como a Polônia não se deixou quebrar, eu declaro hoje, para todo o mundo ouvir, que o Ocidente nunca, jamais será quebrado. (...) Juntos lutemos como os poloneses – pela família, pela liberdade, pelo país e por Deus”.

3

Essa visão do Ocidente não implica um conflito com o não Ocidente. O inimigo do Ocidente não é a Rússia nem a China, não é um inimigo estatal, mas é sim principalmente um inimigo interno, o abandono da própria identidade, e um inimigo externo, o islamismo radical – o qual, entretanto, ocupa lugar secundário em relação ao primeiro, pois o islamismo só representa ameaça porque encontra o Ocidente espiritualmente fraco e alheio a si mesmo. Não há nada aqui de uma “lógica de nós contra eles”, como os detratores de Trump gostam de dizer. É uma lógica de “nós buscando a recuperação de nós mesmos”. Trump propõe ao Ocidente uma espécie de trabalho junguiano – realçar a figura do herói, recriar a narrativa da busca e das tribulações desse herói, uma terapia civilizacional cuja chave está em reencontrar o contato com um inconsciente coletivo abandonado, sufocado sob os golpes do liberalismo tecnocrático e do politicamente correto. É uma visão mais geopsíquica ou psicopolítica do que qualquer outra coisa.

Não esqueçamos que, na psicologia junguiana, à diferença da freudiana, Deus existe, real e fundamentalmente. Em Jung, como em Trump, não se trata de desvencilhar-se das ilusões para tentar manter uma saúde mental medíocre – como para Freud e muitos liberais – mas de aprofundar-se naquelas pretensas ilusões e descobrir que elas, na verdade,

constituem o substrato e a realidade básica capaz de dar sentido à vida psíquica e levá-la a um nível superior.

A alma (*anima*), o Deus que existe na alma (e que, portanto, existe), os arquétipos, o simbolismo do si mesmo, todas essas figuras de Jung estão na visão ocidentalista de Trump. O presidente quer submeter o Ocidente a uma terapia de recuperação da personalidade perdida. O restabelecimento do contato com o próprio inconsciente, que o Ocidente havia abandonado. Não há um verdadeiro inimigo externo, o inimigo é o autoesquecimento. O Ocidente pós-moderno é um Ocidente que não quer olhar para si mesmo, que tem um forte impulso de autocontestação e por vezes até mesmo celebra a substituição de sua cultura por aquela dos imigrantes não ocidentais que chegam em número crescente. Não o faz por ser altruísta, por ter compaixão ou tolerância, estas são apenas uma máscara: no fundo o Ocidente escancara as portas para milhões de imigrantes porque se nega a si mesmo, porque está psiquicamente doente. Trump quer deter o avanço desse impulso autodestrutivo.

4

A visão de mundo de Trump tomou forma clara também no discurso pronunciado na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de setembro de 2017, de forma totalmente compatível e complementar com o discurso de Varsóvia. Na ONU, Trump advoga por um mundo de nações soberanas e independentes, que se respeitem mutuamente, e cuja cooperação será forte exatamente na medida em que se construa a partir da soberania e da independência, e não da diluição das fronteiras ou do princípio supranacional.

Podemos dizer que Trump propõe um pan-nacionalismo – um mundo onde a busca da paz e da prosperidade precisa basear-se nas nações, e não confrontá-las. A criação da ONU, segundo ele, “baseou-se na visão de que diferentes nações podem cooperar para proteger sua soberania, preservar sua segurança e promover sua prosperidade”. Deixa claro que as Nações Unidas são nações unidas, unidas exatamente para melhor defender a unicidade e personalidade de cada uma, e não para diluírem-se em uma pasta global sem forma. Ademais, o denominador comum que as congrega na ONU constitui-se de soberania, segurança e prosperidade: Trump não fala de “valores universais” ou algo assim, porque em sua visão

não existem “valores universais” que se superponham à identidade de cada nação e de cada civilização. Os valores só existem dentro de uma nação, dentro de uma cultura, enraizados em uma nação, e não em uma espécie de éter multilateral abstrato. A defesa desses valores depende justamente da saúde e robustez nas nações, e não da diluição das nacionalidades: a existência de “nações fortes e soberanas [permite] a países diversos, com valores diferentes, diferentes culturas e diferentes sonhos não apenas coexistirem, mas trabalharem lado a lado sobre a base do respeito mútuo”.

Subjaz em todo o discurso a negação frontal à ideia de que as Nações Unidas sejam ou devam ser o embrião de um governo mundial, ou de que deva existir algo chamado “governança global”.

Trata-se de uma concepção que se encaixa perfeitamente com o ocidentalismo expresso em Varsóvia. O Ocidente forma uma comunidade de nações que compartilham algo que as ultrapassa – cultura, história e fé. As nações não ocidentais não compartilham desse mesmo conjunto de cultura, história e fé, portanto, não fazem parte do Ocidente – mas esse Ocidente também não quer fazer parte do resto do mundo, não quer impor seu patrimônio ao restante do mundo, mesmo porque esse patrimônio é impossível de se impor, já que, por definição, é impossível compartilhar sua própria ancestralidade, sua própria identidade.

Temos aqui o oposto do imperialismo ou do intervencionismo. No discurso diante da ONU, Trump afasta-se de qualquer ideia *neocón* de imposição da democracia a terceiros países:

Não buscamos impor nossa maneira de viver a quem quer que seja. (...) Não esperamos que países diversos compartilhem as mesmas culturas, tradições ou mesmo sistemas de governo. Mas esperamos que todas as nações mantenham estes dois deveres soberanos fundamentais: respeitar os interesses de seu próprio povo e os direitos de qualquer outra nação soberana.

Trump não deseja, portanto, um Ocidente que saia pelo mundo implantando democracias. Deseja respeito mútuo entre as nações e entre civilizações. O respeito deve dar-se entre nações que tenham sua própria identidade e que se autogovernem, e não numa geleia geral planetária regida por “valores”. Mas Trump prega também o autorrespeito (“respeitar os interesses do seu próprio povo”), o que no fundo é uma maneira de repetir

a mensagem de Varsóvia: revalorizar a identidade do Ocidente através das nações que o compõem. Assinale-se que, para Trump, os países, na arena internacional, regem-se por “deveres”, e não por “valores”. Tanto no dever de respeito mútuo quanto no de autorrespeito está manifesto o princípio da nação como, primordialmente, espaço de preservação da própria identidade.

Nesse arcabouço de pensamento é que se insere o princípio *America First*. Afirma Trump diante da Assembleia Geral:

Como presidente dos Estados Unidos, colocarei sempre a América primeiro, do mesmo modo que vocês, líderes de seus países, vão sempre colocar seus países primeiro. Todos os líderes responsáveis têm a obrigação de servir seus próprios cidadãos, e o estado nação permanece o melhor veículo para elevar a condição humana.

Expressão claríssima do que acima chamamos o pan-nacionalismo. Um anticosmopolitismo radical. Cada estado tem o dever, e não só o direito, de trabalhar pelo seu povo, o estado só se legitima se for nacional, enraizado numa comunidade, e cada pessoa se desenvolve como membro de uma comunidade nacional, não como “cidadão do mundo”. O estado não é um mal necessário, mas um bem precioso – na medida em que não seja uma estrutura de administração tecnocrática, mas o defensor e propulsor da sua comunidade história, um estado nação no sentido de estado inseparável da nação.

Trump complementa assim, em Nova York, a visão de Varsóvia, onde propugnava por um Ocidente que respeite a si mesmo e recupere sua própria identidade e tradição ameaçadas pelo esvaziamento da nacionalidade e pelo esquecimento dos heróis.

Trump não enxerga o mundo como uma comunidade internacional, certamente não no sentido em que caracteriza o Ocidente como uma “comunidade”. O conceito de comunidade, reserva-o para aquelas nações que, juntas, sem deixar a identidade de cada qual, compõem uma civilização. Comunidade precisa ter base na história profunda, nos mesmos arquétipos. Comunidade construída só com base em valores abstratos não é comunidade. Nas relações internacionais rege o respeito mútuo, mas não rege o sentimento – este só governa dentro de uma civilização.

5

O nacionalismo, a ideia de nação, está muito ligado ao nascimento do Ocidente. Segundo Ésquilo, no calor da batalha de Salamina os gregos cantavam:

*Ó paides hellénon íte,
eleutheroúte patrída, eleutheroúte de
paídas, gynaiikas,
theôn te patrôon édê,
thêkas te progónôn,
nun hypér pántôn agôn!*

(Avante, ó filhos de helenos,
libertai a pátria, libertai
vossos filhos, vossas mulheres,
os templos de vossos deuses,
os túmulos dos ancestrais,
agora mais que nunca, lutai!)

Claro que Ésquilo apresenta aqui o retrato romantizado da batalha – mas talvez nem tanto. A batalha naval de Salamina, onde a esquadra combinada das cidades gregas derrotou os invasores persas (e salvou o Ocidente em seu nascedouro) ocorreu em 480 a.C., e Ésquilo – que lutou ele mesmo na refrega – compôs a peça conhecida como “Os Persas”, de onde provém a citação, logo em 472 a.C. Salamina deve ter acontecido mais ou menos como ele descreve¹. As cidades gregas formam diante dos invasores persas a primeira aliança do Ocidente, esse Ocidente que então se limitava à Grécia, mais ou menos nos moldes descritos por Trump, uma comunidade de nações independentes, ferozmente independentes, mas que ao mesmo tempo se concebiam como um conjunto completamente diferente do invasor ou de todo o resto do mundo, e unidos não por

¹ Bem mais tarde, Heródoto chega a listar o número de trirremes fornecidos por cada cidade, e não deixa de ser fascinante que, graças a ele, sabemos até hoje que, aos 180 barcos de Atenas e 40 de Corinto, uniram-se, por exemplo, quatro de Naxos, cinco de Trezena e um de Crotona.

algum tipo de conveniência geoestratégica, não para preservar as rotas comerciais ou algo assim, mas para defender a liberdade, a família, a sua herança cultural e os seus deuses. Unidos por alguma coisa que decidem chamar de “pátria”. *Eleutheroúte patrída*, libertai a pátria! Deve ser a primeira vez em que essa palavra aparece nesse sentido na literatura grega ou em qualquer literatura. Pouco importa se aquele grito surgiu exatamente assim na batalha – importa apenas que, logo oito anos depois, Ésquilo o encenava no anfiteatro e esse clamor fazia sentido para o seu público, pois forçosamente o conceito de pátria existia e os gregos pelo menos queriam acreditar que ele existisse. Libertemos a pátria! Libertemos as mulheres, os filhos! Libertemos, preservemos os templos, defendamos nossos deuses e nossos antepassados. Ainda bem que esses gregos – nossos antepassados! – ainda bem que eles não tentaram a via da tolerância e do diálogo, ainda bem que eles não excluíram a opção militar, ainda bem que não desistiram. O Ocidente nasce em Salamina, nasce na luta, o Ocidente não nasce no diálogo nem na tolerância, nasce na defesa de sua própria identidade. Não é só a sobrevivência material nem a liberdade política, é a sobrevivência dos seus próprios deuses, sua própria cultura, sua própria história, é pela sobrevivência espiritual que as 180 trirremes atenienses e as quatro trirremes de Naxos lutaram em Salamina. Os gregos poderiam ter-se rendido para não correr o risco diante de forças muito superiores (como podiam ter-se rendido em Maratona, ou nas Termópilas) e ter aceito o papel de tributários de Dario ou de Xerxes, como o haviam feito tantos povos do Oriente submetidos ao Império Persa (o Império Persa era o globalismo da época). Poderiam tornar-se parte de um belo império multicultural. Perderiam a liberdade política, perderiam sua história e sua cultura, sua crença, mas em troca ganhariam a sobrevivência material. Perderiam a pátria, com tudo o que ela contém, com tudo o que a conforma (as mulheres, os filhos, os templos e as sepulturas), mas não precisariam se expor às flechas e machados persas. E talvez nem realmente perdessem isso tudo, os persas poderiam poupar suas famílias e deixá-los cultuar Apolo. Estranhamente, os gregos não se satisfaziam em manter seu culto e sua casa como algo “tolerado” por um imperador distante – queriam seu culto e sua casa, mas também e, sobretudo, sua liberdade, sem a qual nada faria sentido. Entregar a liberdade aos persas não seria mau negócio de um ponto de vista puramente racional. Os gregos em Salamina, entretanto,

não foram tão racionais. O grito nasceu no seu peito, *Patrída!*, e até hoje ecoa. *Eleutheroúte patrída*, a pátria e a liberdade já surgem como conceitos inseparáveis naquele dia no final do verão de 480 a.C. A pátria, essa pátria que nasce em Salamina, não é um conceito, é uma emoção, um sentimento, um conjunto de sentimentos que toma uma forma política, mas que não é em sua essência uma forma política. Trump o sabe, como Ésquilo o sabia.

O Ocidente nasce em Salamina, mas não só na batalha propriamente dita como também e, sobretudo, em sua transposição literária por Ésquilo. Assim, o Ocidente já nasce com uma dimensão autorreflexiva, nasce não só como um fato, mas como um trabalho literário de construção consciente da história – a tragédia grega é onde o mito conflui com a história. “Os Persas” não é uma obra tardia, muito ao contrário, é cronologicamente a primeira tragédia (ou mais precisamente é a segunda parte da primeira trilogia, cujo início, “Fineu”, não chegou até nós) do primeiro grande poeta trágico. Pátria, liberdade, o sentimento da história, o mito – o grito *eleutheroúte patrída* reúne tudo isso numa nova síntese, numa “poesia” no sentido etimológico de algo criado, uma obra humana. Essa poesia, essa criação, é o Ocidente. Sim, o Ocidente é, de certa forma, uma criação literária – o que não quer dizer que não exista, ou que seja ilusório, pura invenção ou enganação. Muito pelo contrário, significa que o Ocidente é uma realização do espírito tal como este se manifesta em determinadas pessoas que compõem determinadas comunidades.

O patriotismo pertence, portanto, à essência do Ocidente. Não foi pensado pelos filósofos, foi sentido pelos homens diante do perigo da morte – e não esqueçamos que, para os que conhecem a “metafísica da guerra” conforme a expressão de Julius

Evola, o grito que nasce no peito de um homem na hora da batalha é sagrado, não provém dele, mas lhe é inspirado pelo deus. Esse grito de “Libertai a pátria!” não surgiu nunca na Babilônia, nem no Egito, não há nada parecido com o conceito de pátria nessas culturas. Os egípcios acreditavam viver numa terra sagrada que reproduzia a forma do céu (o Nilo correspondia à Via Láctea, as pirâmides de Giza à constelação de Órion para onde iam as almas imortais dos faraós, ao menos segundo a interpretação de Robert Bauval), mas não parece haver, na extensa literatura egípcia, nada parecido ao clamor de Salamina. Os soldados dos soberanos orientais lutavam pelo pagamento, pelo butim, no máximo por

alguma fidelidade ao rei (facilmente reversível), mas jamais pela “pátria”. Alguns povos antigos lutaram certamente pela liberdade, outros pela sobrevivência de sua família, outros pelos seus deuses, ou pela tumba de seus maiores – mas nenhum, senão o grego, lutou pela pátria como a soma disso tudo, pela pátria como união indissociável da liberdade, família, história e crença. Nenhum deles tampouco, senão o grego, celebrou a pátria e sua libertação numa peça de teatro.

Quanto à Índia, à China e ao Japão antigos, seria preciso examinar a questão das origens do nacionalismo nessas culturas também. Mas é certo que, na antiguidade mediterrânea e centro-asiática, nada se compara a Salamina. Pode-se formular a hipótese de que Índia, China e Japão dão hoje continuidade a uma longa linha nacionalista que principia nos primórdios dessas culturas. Todos eles praticam um profundo exclusivismo cultural, preservam e defendem sem pudor seus deuses e a tumba de seus ancestrais. No entanto, segundo os dogmas politicamente corretos de hoje, aquelas culturas nunca são chamadas de “fascistas”. Só se contesta a identidade, só se prega a diversidade no Ocidente. Ninguém reclama de que a China e o Japão preservem seu caráter profundamente sínico e nipônico. Por que só o Ocidente teria a obrigação da diversidade, por que só o Ocidente não teria direito à sua identidade? Por causa das guerras provocadas – diz-se – pelo nacionalismo, principalmente a I e a II Guerras Mundiais? Mas o Japão também lutou do lado errado na II Guerra e, no entanto, não sofreu o aniquilamento, a invalidação de toda a sua cultura pregressa como a Alemanha, por exemplo, sofreu².

Roma preservou e aprofundou o nacionalismo tal como originalmente expresso por Êsquilo, principalmente entre os primórdios da Urbe e o início do Império. *Dulce et decorum est pro patria mori*, dizia Horácio, “doce e honroso é morrer pela pátria”. A Eneida de Virgílio é o primeiro e o maior épico nacionalista de todos os tempos. Já no auge de Roma, o patriotismo como amor ao seu rincão e aos seus deuses domésticos se transformou

2 Curiosamente, esse compreensível descrédito e invalidação do nacionalismo alemão após a guerra, em decorrência do nazismo, foi aos poucos se estendendo aos demais nacionalismos europeus e ao patriotismo norte-americano, inclusive e absurdamente aos nacionalismos dos países cujos soldados lutaram, por amor a suas pátrias, contra o nazifascismo. Na memória coletiva que temos hoje, é como se a II Guerra tivesse sido travada, não entre algumas nações de um lado e outras nações de outro, tal qual realmente aconteceu, mas entre o princípio da nação de um lado e a negação desse princípio do outro, com a vitória final da negação, e consequente desmantelamento do nacionalismo enquanto lado perdedor.

rapidamente em um ufanismo estatal, uma religião cívica, mas ainda estava baseado em algo vivo e pulsante. No Império, o nacionalismo degenera, a nação desaparece e fica só o estado. Mas, nos séculos que forjaram a grandeza romana, a nação era algo sagrado, simbolizada pela águia das legiões, e associada desde o princípio à liberdade republicana. Embaixo da águia vinha a sigla (a primeira sigla da história) SPQR, *Senatus Populus que Romanus*, o Senado e o povo, ou seja, o estado e a sociedade unidos – ou, numa perspectiva sociológica, a elite e a plebe unidas sob as asas da nação.

Aliás, vem evidentemente do latim a palavra “nação”: *natio, nationis* da mesma raiz do verbo *nascor, nasci, natum*, nascer. A ideia de nação está assim profundamente ligada à autopercepção de uma comunidade de pessoas que compartilham uma origem comum. A nação não é uma escolha, mas um fato indelével e fundacional na vida do indivíduo como o seu próprio nascimento. Não por acaso o marxismo cultural globalista dos dias atuais promove ao mesmo tempo a diluição do gênero e a diluição do sentimento nacional: querem um mundo de pessoas “de gênero fluido” e cosmopolitas sem pátria, negando o fato biológico do nascimento de cada pessoa em determinado gênero e em determinada comunidade histórica. Aliás, ainda sou do tempo em que ouvia professores marxistas na universidade conclamando cada jovem de todo o mundo a “lutar pela libertação da sua comunidade histórica”, o que soava falso, mas que pelo menos ainda continha um eco de Ésquilo, uma maneira leninista de dizer *eleutheroúte patrída*. Já hoje o marxismo conclama a destruir o conceito de comunidade histórica, a nação, e não fala mais de liberdade, hoje quer um mundo de fronteiras abertas onde todos são imigrantes e ninguém pode identificar-se com a sua terra nem com a sua gente sem ser chamado de fascista. Nos dois casos, a negação do gênero e a negação da nacionalidade, o marxismo cultural busca o mesmo objetivo: enfraquecer o ser humano, torná-lo uma paçoca maleável incapaz de resistir ao poder do estado, criar pessoas inseguras, desconectadas, incapazes de assumir um papel social próprio ou de ter ideias que não sejam os chavões politicamente corretos veiculados na mídia.

Durante cerca de 1.000 anos, entre o final do principado de Augusto e a explosão de criatividade e autoconfiança europeia no século XI, o Ocidente não teve nação: a massa imperial amorfa, na longa decadência do mundo antigo, transitou depois um caos fragmentado em feudos e

microrreinos. Coincidentemente, não foi um período muito feliz na história ocidental, essa sequência entre o outono de Roma e o longo inverno da idade das trevas. A Europa começa a renascer como civilização quando as nações começam a germinar, na Alta Idade Média, e quando ao mesmo tempo a cristandade toma consciência de si mesma e parte para a luta, para a reconquista (bem-sucedida na Península Ibérica, não tanto na Terra Santa). Para usar uma imagem indesculpavelmente piegas, é como se um amontoado desconexo de rochas começasse a condensar-se e tomar a forma de vários planetas, diferentes uns dos outros, mas compondo todos eles um mesmo sistema e orbitando todos eles em torno do mesmo sol, a fé cristã. O processo evidentemente foi imperfeito, obedeceu a formas e velocidades completamente diferentes. A França começara a formar-se muito antes, com Clóvis e Carlos Magno, este, aliás, também o pai da Alemanha; a Espanha se condensara inicialmente não em um, mas em dois grandes reinos; Portugal surgiu inexplicavelmente quase que a partir do nada (por que as gentes do pequeno condado portucalense, entre Douro e Minho, de súbito começaram a sentir-se uma nação, e não um simples feudo como seria de esperar, por que tão cedo, tão longe de tudo?); a Itália voltou a ser a nação que de certa forma nunca deixara de ser desde as guerras púnicas, mesmo que só viesse a ter o seu estado muitos séculos mais tarde; a Inglaterra ganhou o sentido de si mesma ao ser conquistada por um bando de aventureiros normandos, etc. As figuras e idiosincrasias dessa história são infinitas – algumas nações se formaram pela guerra, outras pela língua ou pela literatura – mas o vetor é em todos os casos o mesmo e tudo aponta num sentido comum, a nação. A nação passa a encarnar o vigor do espírito ocidental.

A Revolução Francesa subitamente contesta a nação. Como em tantas revoluções, o povo que queria pão, respeito e liberdade, mas que amava a monarquia como símbolo nacional, foi rapidamente traído pela elite intelectual que o manobrou para chegar ao poder e que imediatamente começou a dar-lhe opressão, miséria e discurso ideológico, juntamente com a cabeça de Luís XVI, que ninguém pedira. Os revolucionários mais extremos queriam um mundo sem classes, sem fronteiras, sem Deus, sem família, sem tradições, sem nação. Na escola, todos aprendemos a celebrar esse momento tenebroso da história e aprendemos a desprezar a Revolução Americana, sem saber que ela pode ser vista como um

verdadeiro triunfo do espírito e da liberdade. Mas não terá sido a Revolução Francesa o laboratório onde se criaram os vírus de todos os despotismos que avassalaram o mundo desde então? O certo é que a França somente se ergueu da fúria homicida e suicida revolucionária quando voltou a ser uma nação, com Bonaparte – o qual depois saiu pela Europa plantando, seja por imitação ou por contrarreação, o desejo de nacionalismo, despertando-o ou avivando-o na Itália, nas terras do que viria a ser a Alemanha, na Rússia, até mesmo na Suíça.

O movimento romântico – que surge mais ou menos no momento em que Napoleão chega com suas tropas a Milão (como acreditava Stendhal) e afirma-se rapidamente como uma enorme contrarrevolução cultural, oposta em tudo aos “ideais” da Revolução Francesa – tem como um de seus pilares o nacionalismo. O romantismo relê toda a história pregressa à luz do sentimento nacional, recria e rearranja os mitos para revelar algo profundamente verdadeiro, o fato de que a alma humana é nacionalista, de que a história do Ocidente só tem significado, só corporifica um destino – por oposição a um simples amontoado de fatos – em torno do sentimento nacional³. Na América Latina o enorme impulso romântico inventa nações que não existiam, inclusive a nossa.

Dessa última década do século XVIII e começo do século XIX surgem todas as linhagens espirituais e políticas que disputam o mundo até hoje. Pode-se argumentar que qualquer corrente política, hoje, descende intelectualmente de Babeuf e Robespierre ou de Goethe e Chateaubriand.

O nacionalismo de raiz romântica vigorou até a I Guerra Mundial, quando chegou ao paroxismo e levou a uma crise tão profunda na autoconcepção do Ocidente que não nos recuperamos até hoje. Ressurgiu, ao mesmo tempo, com os bolcheviques, o grande inimigo revolucionário da ideia de nação. No vácuo deixado pelo descrédito do nacionalismo, começou a erguer-se um novo inimigo, o internacionalismo financeiro (simbolizado por um fato logo anterior à guerra, a criação do Federal Reserve em 1913). E, na crise espiritual dos anos 20, tomou forma um movimento que pioraria ainda mais a situação para o lado nacionalismo: o socialismo se dividiu em duas correntes, uma que permaneceu antinacionalista; e outra que, para chegar ao poder, na Itália e na Alemanha, sequestrou o

3 Aliás, o romantismo também cria a palavra “sentimento” e também relê todo o passado para descobrir o sentimento, para revelar o sentimento onde até então ninguém o tinha visto.

nacionalismo, deturpou e escravizou o sentimento nacional genuíno para seus fins malévolos, gerando o fascismo e o nazismo (nazismo = nacional-socialismo, ou seja, o socialismo nacionalista). A partir da experiência nazifascista e dessa contaminação do sentimento nacional autêntico pelo movimento revolucionário socialista, o nacionalismo tornou-se praticamente inviável no Ocidente, ou pelo menos na Europa, inclusive porque, após a II Guerra, a gigantesca máquina de propaganda marxista conseguiu apagar qualquer traço do caráter essencialmente socialista do fascismo e do nazismo, colocando sobre o nacionalismo toda a culpa pela catástrofe. Para expiar essa culpa, os povos decidiram trancar seu sentimento nacional no calabouço mais profundo, e começaram a substituir o tecido rico e complexo de suas histórias por uma coleção de clichês bem-comportados.

6

Fernando Pessoa, último profeta desta última flor do Lácio, dizia na *Mensagem*: “As nações todas são mistérios. Cada uma é todo o mundo a sós.” Pessoa compôs a *Mensagem* na época spengleriana da decadência do Ocidente que coincidiu com o grande desencanto frente ao nacionalismo, mas sua reação é justamente a tentativa genial de recuperar ou reinventar o nacionalismo mítico (criar mitos é o ofício mais alto que um ser humano pode ter, segundo o próprio Pessoa), refundar a unicidade profunda, multidimensional, transpolítica da nacionalidade. Da nacionalidade portuguesa no seu caso, mas num contexto de pan-nacionalismo, bastante semelhante ao de Trump: “As nações todas são mistérios”: aqui, a palavra “mistérios” pode-se ler não só no sentido de enigma inescrutável, mas também de celebração e rito iniciático, de culto mistérico, como nos mistérios de Elêusis, e nesse sentido cada nação é também uma religião. “Cada uma é todo o mundo a sós”: ou seja, cada nação é uma experiência e uma vivência incomunicável, mas preservando e expressando cada uma o sentido da humanidade toda”. No mesmo poema (dirigido a Dona Tareja ou Teresa de Leão, mãe de Afonso Henriques, portanto, mãe de Portugal), mais adiante, o vate lamenta: “O homem que foi o teu menino envelheceu”. Esse menino, nascido naquele século XI de Dona Tareja e chegado à velhice nos anos 1930 da *Mensagem*, é certamente Portugal, mas ao mesmo tempo é também a ideia da nação europeia, esse grupo de

mônadas-irmãs que nascem juntas, vivem suas vidas paralelas e pareciam estar à beira do fim, na esteira da Grande Guerra. Mas não é o fim. Pessoa acredita no renascimento da nação – tanto da sua própria nação quanto do princípio nacionalista, que são a mesma coisa, pois a ideia de nação só existe porque existem as nações específicas, e vice-versa (se é que entendi bem o meu Platão). Assim, ele implora à mãe de Portugal (que aqui também representa, claramente, a virgem mãe de Deus, pois Portugal, o filho em seus braços, é também o Cristo): “Mas todo vivo é eterno infante. Onde estás e não há o dia, no antigo seio, vigilante, de novo o cria!”.

O historiador Vítor Manuel Adrião vê nas navegações portuguesas um grande ritual iniciático, e, portanto, o Brasil, fruto supremo desse “mistério”, tem uma origem profunda e sagrada, ligada aos mais profundos arcanos da alma ocidental tal qual manifestados na nação portuguesa. Também o Brasil é o filho em que aquele Portugal envelhecido, mas eterno infante, se transforma. Os brasileiros, entretanto, ao longo de décadas, abandonamos a tal ponto a nossa conexão com a velha alma lusa que já não conseguimos perceber-nos como parte desse drama e, imitando os povos europeus, abandonamos qualquer sentimento do sagrado na leitura de nossa história. Vivemos na Ilha da Vera Cruz, na terra da Santa Cruz, mas não nos interessamos em saber o que esse nome original significa, em conhecer o destino a que esse nome convoca, vemo-lo como mera curiosidade escolar. Por que o destino nos deu primeiramente esse nome, ilha da cruz verdadeira, terra da cruz sagrada? Por que tão cedo o ocultou e o trocou pelo nome de uma árvore? Mas quiçá não o trocou tanto assim: a árvore, o lenho, a cruz. Em que sentido fomos ou podemos voltar a ser aquela cruz verdadeira? *Axis mundi* de tantas culturas, Ygdrasil dos nórdicos (a árvore que conecta a terra e o céu), árvore da vida da cabala hebraica, que na cabala cristã se transforma também na cruz de Cristo. E o que dizer da ilha mítica chamada Brasil, que os celtas – pelo menos desde o século XIV tal qual atestado pelos mapas – acreditavam existir a oeste da Irlanda, mas que só emerge das névoas por um dia a cada sete anos? Terá sido por mera coincidência que ganhamos o mesmo nome? Por que não aprendemos nada disso? Por que nos contentamos com tão pouco em nossa história? Ciclo do açúcar, ciclo do ouro, ciclo do café, império, república, ditadura, democracia e pronto. Nada mais?

7

Há exatamente 100 anos, em fins de 1917, Oswald Spengler finalizava a redação do primeiro volume de seu magnífico *Das Untergangdes Abendlandes*, A Decadência do Ocidente, publicado em 1918, seguido pelo segundo volume em 1922. *Das Untergang* é o livro de um amador, confuso e surpreendente, caleidoscópico, nada acadêmico, e talvez por isso mesmo tenha influenciado muito mais a cultura em geral e o pensamento político do que a historiografia. Spengler – professor de história no curso secundário – fala de tudo, mas pouco fala da própria decadência do Ocidente, porém bastou o título de sua obra para abrir o debate, que desde então não cessou, sobre a mortalidade de nossa civilização e seu fim iminente.

O pensamento de Spengler e a corrente de pessimismo ocidentalista que ele inaugura, há que dizê-lo, nada tem de racista como tantas vezes se apregoa. Spengler não despreza ou odeia as outras civilizações ou os povos não ocidentais. Apenas sustenta que a vida de cada ser humano só faz sentido dentro de uma determinada civilização, de uma comunidade cultural ou – poderíamos acrescentar aqui – dentro de uma nação. Para ele não faz sentido falar em “humanidade”, a “humanidade” ou é um conceito zoológico ou então é uma palavra vazia, o caráter da humanidade somente se manifesta através da enorme variedade de suas formas culturais específicas, através dos povos, através das nações. A humanidade sem nações seria algo enormemente seco e pobre. Mas, como a cultura é algo orgânico, e não mecânico, ela tem o seu ciclo de vida e, portanto, nasce, cresce e morre. Assim, o desaparecimento de uma civilização como a ocidental, como qualquer outra, é algo irreparável e inevitável.

Pode-se inclusive argumentar que, quando Spengler publicou seu livro, o Ocidente acabava de perecer, nas trincheiras da Grande Guerra. De fato, olhando retrospectivamente, vemos que a I Guerra Mundial pôs fim senão ao Ocidente, certamente ao seu apogeu. O mundo em 1913 era inteiramente dominado pela Europa e sua cultura, todo o resto do globo submetido a esse grande império, seja como colônia, seja como tributário. O mundo de 1917/1918 já era um mundo fragmentado, revoltado, o inexpugnável castelo eurocêntrico ruíra (derrubado pela própria guerra fratricida entre os europeus), por toda a parte irrompia o fogo da descolonização (primeiro mental, depois política), surgia na Rússia o grande inimigo comunista, começava a surgir dos cacos do Império

Otomano o islamismo radical. Assistia-se, senão ao fim, certamente ao começo do fim de uma estrutura político-cultural portentosa.

A Europa, como centro civilizacional, desapareceu na I Guerra Mundial, e o Ocidente ter-se-ia extinguido ali, não fossem os Estados Unidos empunharem a bandeira desse Ocidente moribundo. O protagonismo e a centralidade dos EUA na civilização ocidental foram ficando claros a partir de então, para tornar-se indiscutível após a II Guerra, embora os europeus, carregados de esnobismo intelectual, nunca tenham plenamente admitido esse fato. A partir de 1918, e principalmente a partir de 1945, o destino do Ocidente (o Ocidente como destino) esteve nas mãos dos Estados Unidos. Os EUA tiveram as armas, o poder econômico e a vitalidade cultural para dar ao Ocidente uma sobrevida em que os spenglerianos não acreditariam. Nestas últimas sete décadas não foram os europeus, mas os norte-americanos que preservaram o legado ocidental em seus principais pilares, não só militar e economicamente, não só institucional e politicamente, mas também na vida do espírito: a fé cristã morreu na Europa para todos os efeitos, mas viceja nos EUA (não penso apenas nos protestantes, penso também na Igreja Católica, vigorosa nos EUA, enfraquecida na Europa). O sentido de nação foi banido do *mainstream* cultural e social europeu, mas permanece central na vida americana. A própria cultura clássica é celebrada e vivenciada somente nos EUA como parte da própria herança, enquanto na Europa ela hoje se esgota na dimensão acadêmica, por um lado, e turística, por outro.

Os europeus de hoje não sentem mais que façam parte da mesma história que seus antepassados, como sentiam até o começo do século XX. Já não se percebem como atores do mesmo drama que colocou em cena os cretenses e seu minotauro, os aqueus às portas de Troia, Eneias caindo de joelhos ao entender que o Lácio era sua terra prometida (*salve fatis mihi debita tellus*), Salamina e as Termópilas, Alexandre em busca da imortalidade, Aníbal com seus elefantes às portas de Roma, as legiões chegando à Lusitânia e maravilhando-se ao contemplar pela primeira vez as ondas majestosas do Atlântico, o logos de Heráclito e o logos de São João, São Paulo pregando o Cristo-Deus, o sonho de Constantino, a conversão dos germanos e a conversão dos *vikings*, a cruzada dos barões e a dos eremitas, São Francisco com os passarinhos ao ombro, Percival e o Rei Artur, a partida das caravelas, as teses de Lutero, a Bastilha e a Vendaia,

Napoleão batido pelo inverno, Lourdes e Fátima, Sédan e Verdun, Omaha Beach. Nada disso significa mais nada para um europeu – é como se ele houvesse deixado o palco e sentado-se na plateia, “já não é comigo”.

A fundação da União Europeia anulou, pasteurizou todo o passado. “Europa” já não significa todo aquele cabedal de experiência humana, mas apenas um conceito burocrático e um espaço culturalmente vazio regido por “valores” abstratos. Os europeus de hoje podem até estudar sua história, mas não a vivem como um destino, muito menos a celebram, nem a entendem como “sua”, não veem nela um sentido nem um chamado.

É interessante ler lado a lado os historiadores europeus que escrevem hoje sobre a Grécia e Roma, por exemplo, ou sobre qualquer outro assunto, e aqueles que escreviam no século XIX, antes do grande cataclisma, da grande desnacionalização do Ocidente a partir da I Guerra. Aqueles de então viam-se claramente dentro da história que contavam, participavam, falavam com a paixão e o empenho de quem sente, de quem conhece as pessoas de que fala, eram íntimos de Péricles e Godofredo de Bulhões. Os de hoje escrevem uma história fria, seus personagens não têm vida, são meras figuras esquemáticas, parece que estão escrevendo história por obrigação, nenhum sentimento do destino ou do mistério os conduz, não têm imaginação, não conseguem ver-se a si mesmos empunhando uma lança na falange macedônia ou içando as velas na Santa Maria. Já os historiadores norte-americanos de hoje – pelo menos alguns deles, os que escrevem para o grande público e não para a academia – parecem-se àqueles europeus do século XIX, pois ainda contam a história americana como uma história de carne e osso, uma história que consegue comunicar o presente com o passado. Os americanos são o último povo tradicionalista no Ocidente (na expressão do professor Christian Kopff, diretor do “Centro para a Civilização Ocidental” na Universidade do Colorado em Boulder – cabendo perguntar, aliás, até quando a onda politicamente correta que avassala o ensino superior americano deixará esse centro ter esse nome).

Só quem ainda leva a sério a história do Ocidente, só quem continua sendo ator e não mero espectador, são os norte-americanos, ou pelo menos alguns norte-americanos. Hoje, é muito mais fácil encontrar um ocidentalista convicto no Kansas ou em Idaho do que em Paris ou Berlim.

8

Para tentar entender Trump em Varsóvia convém ler, além de Spengler e Onfray, também o mestre tradicionalista René Guénon (importante influência de Steve Bannon, ex-estrategista-chefe da Casa Branca e ainda central no movimento que levou Trump à presidência). Guénon, escrevendo nos anos 1920, acredita que o Ocidente moderno havia-se distanciado completamente da “tradição” (o núcleo espiritual de todas as civilizações e que se manifesta diferentemente, mas de forma coerente em cada uma delas), tornando-se um poço de materialismo e ignorância, cujo único princípio é a negação de qualquer espiritualidade. Francês convertido ao islamismo e vivendo no Egito, Guénon acreditava, entretanto, que somente o cristianismo, e especificamente o catolicismo, poderia talvez recuperar um mínimo de espiritualidade no Ocidente e salvá-lo da completa aniquilação numa profunda idade das trevas, pois somente a Igreja Católica, segundo ele, preservava – embora latentes e incompreendidos por ela própria – os elementos da grande tradição. Diz Guénon:

ser antimoderno não significa de nenhuma forma ser antiocidental, ao contrário, significa fazer um esforço para salvar o Ocidente de sua própria confusão (...) O Ocidente necessita enormemente de defesa, mas somente defesa contra si mesmo e suas próprias tendências que, se levadas à sua conclusão, levarão inevitavelmente à sua ruína e destruição.

É impossível não ouvir ecos guenonianos no Trump de Varsóvia.

9

Os EUA defenderam o Ocidente do comunismo e acharam que, quando o comunismo acabou, estava feito o trabalho, fim da história. Mas nada acabou. A partir dos anos 90 foi-se vendo que o niilismo (alimentado pelo marxismo cultural) tinha-se substituído ao inimigo comunista. Na verdade, pode-se argumentar que o comunismo soviético era apenas uma entre tantas máscaras desse niilismo fundamental que precede Lênin e Stálin, precede Marx, precede Nietzsche, que vem dos *philosophes* ateus anticristãos que prepararam a revolução francesa.

Esse inimigo, o niilismo, penetrou os próprios EUA. Rapidamente os Estados Unidos vinham substituindo o seu apego à história viva pelo sistema dos “valores” e do relativismo cultural (que, aliás, não é relativismo, é um absolutismo antiocidental). Ora, o Ocidente não está baseado em valores, não está baseado em tolerância nem em democracia, está baseado em Platão e Aristóteles, César e Alexandre, São Paulo e Santo Agostinho, Washington e Jefferson, batalhas e milagres, paixões e guerras, a cruz e a espada. O Ocidente tem cara, nome e sangue. Ideais e valores sim, mas esses ideais e valores não estão nos panfletos da Comissão Europeia nem nas decisões de qualquer corte de direitos humanos, estão nas cicatrizes do passado, seus heróis e mártires (heróis ambíguos, certamente, como qualquer ser humano).

Desde 1945 (até Trump), mesmo nos EUA, cada vez se podia falar menos em “Ocidente”. Na época da Guerra Fria se usava muito a expressão “Mundo Livre” para opor-se ao bloco socialista, e o conceito de Ocidente, o tesouro das gerações, conseguiu sobreviver, mal e porcamente, dentro dessa caixa de papelão, mas foi perdendo qualquer apelo mítico. *The West* era a metonímia que designava apenas uma aliança militar. Em sua base estavam “valores” – democracia, respeito aos direitos humanos, liberdade econômica –, mas não estavam sentimentos nem uma convicção do destino.

Os EUA iam entrando no barco da decadência ocidental, entregando-se ao niilismo, pela desidentificação de si mesmos, pela desaculturação, pela substituição da história viva pelos valores abstratos, absolutos, inquestionáveis. Iam entrando, até Trump.

10

O Ocidente pós-moderno da desconstrução de todos os significados é também o Ocidente politicamente correto da imposição de significados, da criação de tabus, da petrificação do pensamento. O Ocidente nasceu interrogando o sentido das palavras, mas ultimamente desistiu. Se Sócrates chegasse hoje e, usando seu famoso método, começasse a perguntar: “o que é racismo”, “o que é justiça social”, “o que são direitos humanos”, “o que é um direito”, “o que é humano”, e se pusesse a desmascarar a inanidade intelectual e a superficialidade destes e de outros conceitos, seria novamente condenado a beber cicuta.

Para dar um exemplo: “diversidade”. Ouve-se muito que os problemas da África, as guerras civis, os golpes, os massacres e a instabilidade são causados pelo traçado artificial das fronteiras coloniais que os países africanos independentes herdaram e que reúnem, num mesmo estado, populações de etnias diversas e rivais. Essa interpretação, tão comum entre os bem-pensantes, assume que diversidade étnica dentro de um país ocasiona, portanto, os mais sérios conflitos. O corolário evidente é de que, idealmente, as fronteiras africanas deveriam ser redesenhadas segundo as etnias, evitando-se a diversidade dentro de um mesmo país. Entretanto, os mesmos bem-pensantes vão a extremos para promover a diversidade nos países ocidentais, justificando-a não só como dever moral, mas também pelos seus supostos benefícios, dizendo que a diversidade proporcionada pela imigração estimula o avanço intelectual, a produção cultural e a economia. Interessante. A única maneira de explicar racionalmente essa inversão de sinal da diversidade – ruim na África, boa nos Estados Unidos ou na Europa – seria supor que determinados povos têm capacidade de conviver com a diversidade, outros não – uma explicação que, evidentemente, os praticantes da ideologia dominante rejeitariam escandalizados. Então como explicam? Não explicam. Mantêm o duplo pensamento, a lógica stalinista pela qual 2+2 às vezes é 5, às vezes é 3, conforme a conveniência política. Revela-se assim que “diversidade” não é um conceito racional, pesquisável, interrogável, mas apenas uma palavra de ordem, um tijolo que se atira na janela que se quer quebrar, e não um tijolo que sirva para construir, junto com outros tijolos, um edifício de pensamento lógico.

11

O Ocidente, o nacionalismo ocidental, é um sistema simbólico. Ao homem, animal simbólico, o pós-modernismo vinha negando esse alimento essencial, o símbolo (“nem só de pão o homem viverá, mas de toda palavra”). O homem vinha perdendo a função simbólica, incapaz de pensar senão a partir de algumas categorias estereotipadas (opressão, justiça, humanidade, etc.) sem jamais se perguntar pela essência desses conceitos, sem jamais interrogar a sua verdade. Perdia o símbolo e ao mesmo tempo perdia o raciocínio intelectual. Só eram permitidas diferentes combinações e recombinações de conceitos fechados, mas não examinar

por dentro cada um desses conceitos. Quem não tem símbolos não pensa e não sente. Por isso o projeto político-intelectual da pós-modernidade e do marxismo cultural dedica-se a desacreditar e proibir qualquer símbolo. Um dos efeitos dessa campanha está no próprio enfraquecimento semântico do adjetivo “simbólico”, que passou a significar algo pouco expressivo e sem substância (falamos, por exemplo, de uma “contribuição simbólica” para designar uma contribuição irrisória), quando na verdade a geração ou apresentação de um símbolo deveria constituir um ato da mais alta relevância civilizacional. O simbólico é tudo, menos “simbólico”⁴.

Se olharmos a cultura como algo orgânico, e não mecânico, numa perspectiva simbólica ou mítica em seu mais alto sentido – tal como pedia Spengler, tal como pede Trump – veremos no economicismo e no liberalismo sinais claros de decadência, de declínio da cultura, e não de progresso. O Ocidente que Trump quer reviver e defender não se baseia no capitalismo nem numa democracia liberal desnacionalizada, desencarnada, desvinculada de uma personalidade histórica, mas nos símbolos. A democracia liberal, tal qual praticada atualmente na Europa e nos EUA até o governo Obama, não se mostrava capaz de nutrir essa dimensão simbólica. O Ocidente de Trump, portanto, difere completamente daquilo que se chamava *West* na época da Guerra Fria: o *West* era o capitalismo democrático liberal, o Ocidente de Trump é o patrimônio simbólico mais profundo das nações que o compõem. Nesse quadro, Deus mesmo não deixa de ser um símbolo, o supersímbolo – ao mesmo tempo em que é real e super-real.

Evidentemente esse Deus por quem os ocidentais anseiam ou deveriam ansiar, o Deus de Trump (quem imaginou que alguma vez leria estas palavras, “o Deus de Trump”?) não é o Deus-consciência cósmica, ainda vagamente admitido em alguns rincões da cultura dominante. Nada disso. É o Deus que age na história, transcendente e imanente ao mesmo tempo (*mine eyes have seen the glory of the coming of the Lord*, diz o início do “Hino de Batalha da República”, aquele do famoso refrão *Glory Hallelujah*, que precisa ser escutado com atenção para começar-se a entender a alma americana). Nossa cultura, hoje, ignora esse Deus. Nossa cultura não

4 A mesma degradação atingiu a palavra “mito”, *mythos*, que originalmente significava uma narrativa fundacional criadora de sentido para a vida e de comunicação com os planos mais altos da existência, e hoje significa simplesmente uma invenção, uma mentira.

tem nenhum contato autêntico com toda a imensa riqueza e desafio da cultura e da religião ocidentais desde Homero e Virgílio, desde Heráclito e Parmênides (assumindo, aqui, que o mundo antigo prefigurava de muitas maneiras o cristianismo e, mais do que isso, “ansiava pelo Filho”, como sustenta o escritor russo Dimitri Merejkovsky). Como pode ser que nos tenhamos deixado empobrecer e cegar dessa maneira? O pensamento e a história ocidental, com a fé deles inextricável, formam um enorme palácio do espírito, que nos pertence, mas optamos por viver num galpão ao lado, cercados apenas por duas ou três ideias feitas, unindo o materialismo mais primário ao humanismo mais superficial.

Ao chamar por Deus, na praça de Varsóvia, Trump ataca o cerne da pós-modernidade. Não se deve ler Trump pela chave das relações internacionais ou da ciência política, mas sim da luta titânica entre a fé e sua ausência, entre o mundo construído pela fé e o mundo que vai sendo destruído pelos “valores”. Podemos não querer estar do mesmo lado de Trump nessa luta, mas precisamos reconhecer que ele a postula, que ele é um líder nesse combate, que não é um “bilionário governando para bilionários” como algum detrator o chamou. Bilionário não diz *we want God*.

12

Trump e sua proposta de reconexão com o patrimônio mítico do passado ocidental não seria possível, paradoxalmente, sem a internet. A internet, se por um lado constituiu o paroxismo da globalização e do desenraizamento do indivíduo, por outro pode tornar-se o instrumento que produz o fim da globalização, pois permite a volta do indivíduo à esfera política e o retorno de ideias e maneiras de pensar que já não tinham nenhum lugar na mídia oficial controlada pelo programa politicamente correto, inclusive o sentimento nacional, o princípio nacional de organização espontânea da sociedade. O mundo do discurso vinha-se transformando em um enorme *dictionnaire des idées reçues* como chamava Flaubert, em um *NemSpeak* como imaginou Orwell. A internet veio para rasgar esse dicionário, recuperar a língua e reabrir o espaço simbólico não controlado pelo estado ou pelas forças políticas oficiais.

13

Não seria absurdo sustentar que Trump defende o multipolarismo – só que a partir de uma multipolaridade civilizacional e não política, tendo como um de seus polos o Ocidente. Trump quer reviver o Ocidente, e não estender o seu domínio. Tampouco é necessariamente um adepto do excepcionalismo americano, nem muito menos um isolacionista, pois coloca os EUA como parte da civilização ocidental, um projeto comum ao qual convida os europeus a retornarem. A base do transatlanticismo para ele não deve ser o comércio nem a defesa, a Otan será apenas a expressão militar de uma aliança que só faz sentido se for uma comunhão espiritual e sentimental muito mais profunda. Podemos dizer que a política externa de Trump é uma política externa romântica, ao tentar recuperar os heróis e o sentido do destino. Ele pode até estar pronto, como está, a usar os instrumentos tradicionais da persuasão e dissuasão, mas o cerne de sua política não pode ser entendido pelas regras do jogo geoestratégico tradicional. O excepcionalismo americano se vê subsumido no excepcionalismo Ocidental, que não é um supremacismo, mas sim uma autoafirmação e não envolve a negação do outro. Antes, está implícito no seu discurso de Varsóvia e explícito no discurso diante da AGNU o princípio do respeito mútuo. Trump não quer ocidentalizar as outras civilizações, quer apenas que deixem a civilização ocidental em paz para que ela possa recuperar-se e reencontrar o seu vigor. A batalha contra o Islã, assumida no discurso de Varsóvia, é uma luta defensiva pela preservação do espaço espiritual do Ocidente, não um projeto imperialista.

Não há nada de isolacionismo nem de renúncia à liderança americana na política externa de Trump. Em Varsóvia, deixa claro que pretende ter um papel transformador no mundo. O que confunde muitas pessoas é que Trump leva a política externa para outro plano, o de uma luta cultural, civilizacional, e já não mais o jogo da geopolítica. Se ficar preso ao plano da geopolítica, o Ocidente está fadado a perder, pois não vai ser pela geopolítica que recuperará a sua alma. Os EUA de Trump querem evidentemente liderar o Ocidente nessa direção da recuperação de si mesmo (o si mesmo segundo Jung, esse *Selbst* cujo símbolo supremo é o Cristo). Não se os EUA estão se desengajando da OMC, ou da Convenção do Clima, pois o jogo já não está nesse tabuleiro.

14

A questão do posicionamento da Rússia no novo tabuleiro proposto por Trump, o da luta geocultural, é mais complexo, de uma complexidade que provém da secular ambiguidade da alma russa, dividida entre ser ou não ser ocidental, entre deixar-se ou não fazer parte da mesma cristandade. Alguns até enxergam uma rivalidade e disputa entre Estados Unidos e Rússia para saber qual dos dois resgatará a Europa de seu cativeiro pós-moderno e ateu. Essa visão assume a Rússia de Putin como uma força fundamentalmente cristã, um retorno do mito histórico de “Moscou terceira Roma”, da Rússia como centro da cristandade após a queda da Roma latina e de Constantinopla. A aliança dos Estados Unidos e da Rússia como as duas grandes potências cristãs será talvez o sonho de Trump e de Putin. Esbarra, entretanto, em muitos obstáculos: a desconfiança russa sobre o futuro dos EUA, mesmo que no presente Trump lhe seja simpático; a atávica insegurança geoestratégica russa, que a leva a instintivamente sempre tentar ampliar seu perímetro de segurança terrestre; os interesses antirrusos do estamento de política externa de Washington; a visão de algumas correntes adeptas de Trump que veem na Rússia de hoje um estado neocomunista expansionista e em Putin um líder que nunca abandonou a mentalidade de agente da KGB. De todo modo, o relacionamento EUA-Rússia sob Trump e Putin é uma equação que ainda não fecha.

Para tentar uma espécie de aproximação diferencial dessa equação (pois certamente ela não é linear), conviria estudar os livros e pronunciamentos do escritor russo Alexander Dugin, criador da escola eurasiologista e que, após criticar severamente durante duas décadas o propósito norte-americano e europeu de impor à Rússia um liberalismo desenraizado, enxerga grande potencial de convergência com os EUA de Trump, e mesmo de cooperação, diante de um inimigo comum, o globalismo – entendido como os padrões liberais antinacionais e antitradicionais na vida social e do mercado globalizado sem fronteiras na vida econômica.

15

E o Brasil? Faz parte do Ocidente?

No Itamaraty aprendemos ao longo das décadas a evitar, a todo custo, qualquer submissão do Brasil a um bloco, de modo a preservarmos a capacidade de desenvolver uma política externa autônoma. Queremos relacionar-nos com todos os blocos, mas sem fazer exclusivamente parte de nenhum deles. Vemos então com grande desconfiança a ideia de integrarmos um Ocidente que necessariamente exclui outras civilizações e que nos deixaria presos a um determinado bloco. Mas esse não alinhamento absoluto não deveria impedir o Brasil de alinhar-se consigo mesmo e com a própria essência de sua nacionalidade, se chegarmos à conclusão de que essa essência é ocidental.

O povo brasileiro parece ser autêntica e profundamente nacionalista e, desse modo, o Brasil não teria por que sentir-se desconfortável diante de um projeto de recuperação da alma do Ocidente a partir do sentimento nacional. Tenhamos presente que, hoje, o Brasil pleiteia o ingresso na OCDE, ou seja, na instituição central que caracteriza o Ocidente econômico. Sentir-se o Brasil também parte do Ocidente espiritual, por dizê-lo assim, não seria talvez absurdo.

Nesta hipótese, o Brasil – mesmo que o não queira – faz parte do Ocidente, e esse Ocidente está – mesmo que não o veja – em um conflito de gigantescas proporções por sua própria sobrevivência. Mas para posicionar-se em tal cenário é preciso não enxergar a realidade apenas pelas lentes da política. De fato, ao lado da política, no sentido normal de processo decisório estatal e tudo o que o cerca, percebe-se cada vez mais a existência e importância de uma metapolítica, ou seja, o conjunto de ideias, cultura, filosofia, história e símbolos que agem tanto no nível racional quanto no nível emotivo da consciência. Assim também, ao lado de uma política externa, o Brasil necessita de uma metapolítica externa, para que possamos situar-nos e atuar naquele plano cultural-espiritual em que, muito mais do que no plano do comércio ou da estratégia diplomático-militar, estão-se definindo os destinos do mundo. Destinos que precisaríamos estudar, não só do ponto de vista da geopolítica, mas também de uma “teopolítica”.

16

Trump: *We want God*. Isso lembra a célebre afirmação de Heidegger no fim da vida: *Nur noch ein Gott kann uns retten*. Esse “nós” que precisa desesperadamente de Deus, esse “nós” que apenas um Deus pode salvar, não é senão o Ocidente.

A despeito da prosperidade europeia no pós-guerra, da paz, da integração, Heidegger via o Ocidente dos anos 60 (quando deu a entrevista ao *Der Spiegel* na qual se encontra aquela frase) como uma civilização caindo aos pedaços. Heidegger, aliás, sempre foi um nacionalista e nos anos 30, achou que com o nazismo a nação estava renascendo, mas logo se desencantou. Entretanto, ao repudiar o nazismo, nunca abjurou do nacionalismo, e por isso tornou-se um pária social, pois o poder dominante instalado no pós-guerra não admitia essa dissociação.

Heidegger fez sempre um enorme esforço em abrir a metafísica para a história e vice-versa. O absoluto é indissociável do relativo e do tempo: *Sein und Zeit*. Para ele a salvação existe na história e o espírito só frutifica na cultura histórica de uma nação.

Porém, desde 1945, na ideologia liberal dominante, qualquer nacionalismo (ocidental) é associado em última instância ao nazismo. Nesse mundo ocidental desnacionalizado, nenhuma agência humana, mas somente sobre-humana, somente um Deus poderia vir em socorro. Trump parece bem mais otimista do que Heidegger, mas, em última instância, está em sua mensagem também o mesmo grito: agora só Deus. *Nur noch ein Gott*. Não será o desenvolvimento nem a tecnologia nem a justiça social nem a cooperação nem a sustentabilidade nem os direitos humanos que nos salvarão. Somente um Deus poderá salvar-nos, dar-nos sentido – se Ele o quiser, se nós O quisermos, se reencontrarmos a nossa *Wille zum Gott* por trás de uma *Wille zur Macht* que também abandonamos na beira da estrada. (Aliás, quem sabe se a “vontade de poder” de Nietzsche não foi a maneira que ele encontrou para dizer *we want God* sem dar o braço a torcer? Se, no fundo, aquela *Wille zur Macht* não é apenas uma face visível da inconfessável, secreta e sempre presente *Wille zum Gott*, sendo o poder uma das faces de Deus?). Se os ocidentais entenderem (entendermos?) que precisam de salvação, se pelo menos olharem com atenção o jogo, perceberão que seu time está perdendo e faltam poucos segundos.

Somente um Deus poderia ainda salvar o Ocidente, um Deus operando pela nação – inclusive e talvez principalmente a nação americana. Heidegger jamais acreditou na América como portadora do facho do Ocidente, considerava os EUA um país tão materialista quanto a União Soviética e incapaz da autopercepção metafísica indispensável à geração de um “novo começo”, como ele dizia, essa refundação do Ocidente que repetiria em outros termos o primeiro começo gerado pelos antigos gregos. Talvez Heidegger mudasse de opinião após ouvir o discurso de Trump em Varsóvia, e observasse: *Nur noch Trump kann das Abendland retten*, somente Trump pode ainda salvar o Ocidente.

SUGESTÕES BIBLIGRÁFICAS

ADRIÃO, V. Ml. *Mistérios Iniciáticos do Rei do Mundo*. São Paulo: Madras, 2014.

AESCHYLUS *Persae*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

EVOLA, J. *Metaphysics of War*. London: Arktos, 2001.

GUÉNON, R. *The Crisis of the Modern World*. New York: Sophia Perennis, 2001.

HEIDEGGER, M. *Ormai solo un dio ci può salvare. Intervista con lo “Spiegel”*. Parma: Ugo Guanda, 2000.

HEIDEGGER, M. *Nietzsche: Der europäische Nihilismus. (Gesamtausgabe, V. 48)*. Frankfurt: Vittorio Klostermann, 1986.

JUNG, C.G. *Aion – Researches into the Phenomenology of Self*. New York: Bollingen Foundation, 1959.

MÉREJKOVSKY, D. *Atlantide-Europe – Le mystère de l’Occident*. Lausanne: L’Âge d’Homme, 1995.

NIETZSCHE, F. *The Will to Power*. New York: Vintage, 1968.

ONFRAY, M. *Décadence – Vie et Mort du judéo-christianisme*. Paris: Flammarion, 2017.

PESSOA, F. *Obra poética*. Rio de Janeiro: Aguilar, 1984.

SPENGLER, O. *Das Untergang des Abendlandes*. Munique: Beck, 2001.

VIRGILE. *Énéide*. Paris: Belles Lettres, 1986.



DONALD TRUMP A-T-IL CHANGÉ LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE?

Maya Kandel*

Résumé

Un an après l'élection de Donald Trump, les diagnostics sur sa politique étrangère demeurent extrêmement contrastés. Tandis que certains analystes voient une rupture radicale avec la politique étrangère américaine depuis 1945, voire un retour au XIXe siècle, d'autres considèrent, à l'inverse, que Trump agit comme l'aurait fait n'importe quel président républicain, tandis que d'autres encore insistent sur les continuités avec la politique étrangère de Barack Obama. Afin de pouvoir statuer, cet article passe en revue 23 études de cas concrets portant sur ses principales décisions de politique étrangère à ce jour. À partir d'une analyse factuelle (ce que Trump a dit, puis ce qu'il a fait), l'étude identifie dans chaque cas une logique d'action dominante, et propose une interprétation en termes de continuité ou de rupture.

Il ressort de cette analyse l'impression d'une large continuité, qu'il faut toutefois tempérer par l'incertitude qui pèse encore sur des dossiers essentiels, à commencer par la Chine, la Russie et l'Iran: les surprises sont peut-être devant nous. Le seul domaine – lié, sans surprise, à l'agenda électoral de Donald Trump – où une rupture majeure est déjà consommée concerne sa posture vis-à-vis du multilatéralisme et de la diplomatie dans la politique étrangère, en contraste avec l'attitude américaine depuis 1945.

Mots-clés: Donald Trump; Barack Obama; politique étrangère; multilatéralisme; diplomatie.

* Maya Kandel travaille au Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS), Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. Cet article est issu d'une note du CAPS ; il ne représente pas la position officielle du Ministère ni celle du gouvernement français.

PRÉCISER LA DOCTRINE TRUMP: ÉTUDES DE CAS ET LOGIQUES D'ACTION

Comment comprendre l'action extérieure d'un président brouillon et qui semble remettre en cause tous les principes établis de la politique étrangère américaine, au point que sa diplomatie fait l'objet d'interprétations diamétralement opposées? Le spectre des interprétations est démesurément étendu, depuis la table rase ou le retour au XIXe siècle jusqu'à la continuité (avec les présidents républicains, voire avec Barack Obama) masquée par un style auquel il ne faudrait pas prêter attention, en passant par une théorie du chaos qui donne des résultats aléatoires.

Cette note propose une approche pragmatique de l'analyse de la politique étrangère américaine actuelle par une étude de 23 cas résumés dans le tableau ci-après. Une présentation détaillée de chaque cas est disponible en annexe à la fin de cette note. Elle rappelle, pour chaque dossier, ce que Trump a dit, puis ce qu'il a fait (description des décisions prises à ce jour), en déduit la logique d'action dominante, et propose une interprétation en termes de continuité ou rupture.

QUATRE LOGIQUES D'ACTION DOMINANTES ONT ÉTÉ IDENTIFIÉES:

«**Les adultes**»: nous reprenons ici une terminologie classique, couramment invoquée à Washington, qui désigne, pour simplifier, les membres de l'administration qui auraient pu figurer dans n'importe quelle administration républicaine et dont la nomination avait été accueillie avec soulagement par l'*establishment* washingtonien: James Mattis à la Défense, Rex Tillerson au Département d'État, H.R. McMaster en tant que conseiller à la sécurité nationale, John Kelly en tant que secrétaire général de la Maison Blanche. Dans cette première logique d'action, Trump se heurte au consensus dominant défendu par ces hommes, qui sont toujours des républicains et souvent des militaires. L'article de référence sur ce thème des "adultes" est celui de James Mann dans un numéro récent de la *New York Review of Books*.

«**Tout sauf Obama**»: cette logique qui consiste à prendre le contre-pied d'Obama et à détruire son héritage a souvent été mise en avant par les médias, à tel point qu'elle a pu sembler dominante. Or, il n'en est rien: sur le climat, Cuba ou l'Iran, on pouvait s'attendre à la même politique de

toute administration républicaine. Il reste qu'elle exprime l'obsession de Trump, réelle quant à elle, de se démarquer de son prédécesseur¹.

«America First»: c'est une logique d'affirmation idéologique du «trumpisme» en politique étrangère, avec la mise en avant des intérêts étroits et immédiats de l'Amérique et le rejet du multilatéralisme, du libre-échange, de l'immigration, de l'interventionnisme américain depuis 1945 lorsqu'il se fait au nom de l'ordre international libéral, le tout accompagné d'une méfiance vis à vis des alliances. Cette logique fait passer les calculs de politique électorale avant toute préoccupation concernant les conséquences en politique étrangère.

La logique du chaos: on l'observe lorsque la désorganisation et les contradictions internes de l'administration sont si fortes qu'elles empêchent la formulation de toute politique cohérente et produisent des décisions contradictoires. La stratégie vis-à-vis de la Russie, ballotée entre les lois de sanction du Congrès et les *tweets* présidentiels, en est l'illustration parfaite. La Corée du Nord, à l'inverse, ne correspond pas à cette logique, car, en dépit de déclarations contradictoires et d'une impression de pagaille, la position adoptée reste cohérente: le renforcement des sanctions. Le seul autre cas possible serait la crise autour du Qatar, même si la ligne de soutien à Riyad prédomine.

Dans plusieurs cas, ces logiques interagissent avec d'autres dynamiques, en particulier institutionnelles, qui montrent pour l'essentiel le bon fonctionnement des institutions américaines.

Dans le tableau qui suit, les nuances de gris indiquent le degré d'éloignement par rapport à Obama, à la ligne républicaine classique ou au consensus bipartisan. On voit que, plus Trump s'éloigne de l'équilibre, plus il y a d'incertitude, car des éléments du « système » résistent.

1 Il faut rappeler que l'opposition à son prédécesseur est une caractéristique récurrente de la politique étrangère américaine contemporaine: George W. Bush et "*Anything But Clinton*", Obama et le contrepied de Bush...

TRUMP EST-IL RÉVOLUTIONNAIRE EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE?**23 DOSSIERS PASSÉS AU CRIBLE (DÉTAIL EN ANNEXE)**

	Dossier	Au-delà des tweets, ce que l'administration a fait	Logique d'action dominante	Interprétation: continuité ou rupture
1	Chine / sécurité dans le Pacifique	Pivot maintenu, volet militaire renforcé	Les adultes	Continuité Obama
2	Lutte contre le terrorisme	« Empreinte légère » alourdie, délégation au Pentagone	Les adultes	Continuité Obama
3	Afghanistan	Empreinte légère alourdie, délégation au Pentagone	Les adultes	Continuité Obama
4	Processus de paix israélo-palestinien	Apprentissage en cours, initiative annoncée	Les adultes	Continuité bipartisane ; incertitude liée aux conséquences de la déclaration sur Jérusalem.
5	OTAN	Article 5 réaffirmé mais un doute subsiste sur la place de l'Europe	Les adultes	Continuité bipartisane
6	Venezuela	Sanctions renforcées	Les adultes	Continuité Obama
7	Taiwan	<i>Statu quo</i>	Les adultes	Continuité bipartisane
8	Ukraine	Rien pour l'instant	Les adultes	Continuité Obama
9	Corée du Nord	La politique suivie reste le renforcement des sanctions	Les adultes	Continuité, pour l'instant. À suivre
10	Chine / guerre commerciale	Rien pour l'instant, mais nationalistes économiques toujours présents	Les adultes	Continuité, pour l'instant. À suivre
11	Cuba	Rétablissement des restrictions levées par Obama	Tout sauf Obama	Continuité républicaine (légère inflexion)
12	Iran / JCPOA	Retour à une ligne dure anti-Iran traditionnelle au GOP	Tout sauf Obama	Continuité républicaine. À suivre: attente de stratégie pour le Moyen-Orient

	Dossier	Au-delà des tweets, ce que l'administration a fait	Logique d'action dominante	Interprétation: continuité ou rupture
13	Syrie / frappes après l'attaque chimique	Frappe ponctuelle. Pas de changement sur le terrain	Tout sauf Obama	Continuité républicaine
14	Accord de Paris	Retrait	Tout sauf Obama	Continuité républicaine
15	Jérusalem capitale d'Israël et transfert de l'ambassade	Discours de Trump reconnaissant Jérusalem comme capitale d'Israël	<i>America First</i>	Rupture, encore prudente puisque Trump a résigné le <i>waiver</i> sur le transfert de l'ambassade américaine
16	Commerce / TPP	Retrait américain des négociations par décret	<i>America First</i>	Rupture: remise en question du libre-échange
17	Mur / Mexique	En cours: résistance du Congrès	<i>America First</i>	Rupture possible: fermeture des frontières
18	« Muslim Ban »	En cours: résistance de plusieurs juges	<i>America First</i>	Rupture possible: fermeture des frontières
19	Commerce / ALENA	En cours ; observateurs pessimistes	<i>America First</i>	Rupture possible: remise en question du libre-échange
20	retrait de l'UNESCO	Rupture (déjà sous Reagan, mais retour sous Bush)	<i>America First</i>	Rupture: rejet du multilatéralisme
21	Diplomatie, OMP, aide extérieure	Baisse de 30% proposée par la Maison Blanche. Résistance du Congrès	<i>America First</i>	Rupture probable: rejet du multilatéralisme (approche bilatérale)
22	Leadership du G7 et G20	Refus d'assumer le leadership américain	<i>America First</i>	Rupture: rejet du multilatéralisme
23	Russie	Contradictions entre Trump et le Congrès	La logique du chaos	Rupture majeure encore possible. À suivre

DYNAMIQUES DOMINANTES DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE TRUMP ET INTERPRÉTATION

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

L'étude des 23 cas sélectionnés montre que, dans 44% des cas, une logique «adulte» a prévalu. Certes, l'issue de plusieurs dossiers demeure incertaine (la Corée du Nord, la Chine, le processus de paix). Il reste que, à ce jour, la position adoptée par l'administration se place dans la continuité.

Si l'on ajoute les cas «tout sauf Obama» (17%), où l'étude montre que la décision prise par le président a été à chaque fois soutenue, voire promue, par une partie ou la totalité des «adultes», on observe donc que dans 61% des cas, la politique étrangère mise en œuvre par Trump ne constitue pas une rupture.

Cette influence des «adultes» reflète avant tout l'influence des militaires, confirmant une évolution déjà mise en évidence. Elle traduit un point de vue dominant chez Trump: l'idée que les militaires seraient plus capables que les civils de gérer le pays (idée qui place les États-Unis dans une famille où l'on trouve également l'Égypte ou le Pakistan, pour ne citer que ces deux exemples).

La logique *America First* s'impose dans 35% des cas contre les «adultes» (ou au moins une partie d'entre eux). Elle se traduit de manière purement domestique dans plus d'un tiers des cas (l'immigration, le mur). Le cas de Jérusalem l'illustre également, si l'on considère que la déclaration de Trump (reconnaissant Jérusalem comme capitale d'Israël) répond avant tout au souhait, relayé notamment par le vice-président Mike Pence, d'une fraction déterminante de la base électorale du président, les chrétiens évangéliques.

Cette logique est celle qui rencontre, pour l'instant du moins, la plus importante résistance institutionnelle «du système»: le Congrès et la justice.

Dans l'écrasante majorité de ces cas, cette dynamique exprime l'hostilité fondamentale du «trumpisme» au multilatéralisme; dans tous les cas, elle exprime un rejet du dialogue et de l'ouverture. On trouve ici en particulier les deux thèmes les plus chers à la base de Trump, rejet de l'immigration et du libre-échange, qui ont le plus compté dans son

élection, et où sa base (*core supporters*) se différencie le plus des républicains «classiques».

Le dernier cas (4%), où domine la logique du chaos, pointe l'anomalie que constitue le dossier russe, pour les raisons que l'on sait et sur lesquelles enquête le procureur spécial Robert Mueller. Il revêt, bien sûr, une importance particulière pour l'Europe.

On pourrait conclure de cette synthèse que la politique étrangère de Trump n'introduit pas, pour l'instant, une rupture aussi radicale que celle anticipée. Ce serait un peu rapide, comme nous le verrons plus loin.

DYNAMIQUES INSTITUTIONNELLES

Il faut souligner ici plusieurs points importants:

Certains analystes² ont cru observer une dynamique récurrente chez Trump, que l'on pourrait résumer ainsi: prise de position publique anti-Obama, suivie d'une délégation au Congrès sur la résolution du dossier en question. En réalité, cette dynamique ne s'est pas généralisée, et ne s'applique finalement qu'à l'Iran (JCPOA) et à la réforme de l'immigration (DACA/*Dreamers*). Et encore, il convient sans doute de nuancer: dans les deux cas, il pourrait s'agir d'un affichage opportuniste de la part du président, qui ne traduirait pas les intentions réelles de l'administration. Le cas de la Russie est encore une fois à mettre à part, puisque le Congrès a imposé, de sa propre initiative, des sanctions à une administration réticente.

La résistance institutionnelle s'est manifestée sur plusieurs aspects importants de l'agenda présidentiel, en particulier sur des éléments au cœur de ce que nous avons décrit comme la logique *America First*:

- la résistance de certains juges aux décrets limitant l'immigration («*Muslim Ban*» et déclinaisons ultérieures de «*Travel Bans*»);
- la résistance des parlementaires au financement de la construction du mur à la frontière du Mexique (en particulier des démocrates, mais aussi de quelques républicains hostiles au déficit budgétaire – *deficit hawks*);

2 Le journaliste Josh Rogin écrivait par exemple: "Like with DACA, Trump may leave Iran nuclear deal's fate with Congress," *Washington Post*, September 5, 2017. Extrait: "An emerging pattern in the Trump administration is to declare opposition to an Obama executive action but then leave the actual work of dealing with the consequences of that decision to Congress".

- et surtout, la résistance (bipartisane) du Congrès à la proposition de budget de la Maison Blanche pour le département d'État, comprenant une baisse de 30% du budget et en particulier la suppression ou réduction drastique de plusieurs contributions américaines aux programmes de l'ONU, ainsi qu'à d'autres programmes multilatéraux et/ou d'aide extérieure.

Ce dernier point en particulier est essentiel car il concerne le «cœur de métier» du Congrès, les prérogatives constitutionnelles essentielles des parlementaires, à savoir le pouvoir budgétaire, ainsi que le pouvoir «structurel», celui de préciser par la loi le fonctionnement et l'organisation des agences exécutives. Or, pour l'instant, les sénateurs en particulier résistent fermement à l'entreprise engagée par Trump et Tillerson de réduction (certains diraient destruction) de l'appareil diplomatique américain. Pour autant, les effets indirects de l'attaque en cours contre le *soft power* et le *Foreign Service* américains se font déjà sentir après 9 mois d'administration Trump, avec des démissions en masse, une baisse de 70% des recrutements, et une réduction de moitié des candidatures à l'examen d'entrée. Si le secrétaire d'État devait continuer à résister à l'injonction parlementaire de maintenir les niveaux de recrutement, en refusant d'utiliser les budgets autorisés et appropriés par le Congrès, alors la question du respect de la loi de 1974 pourrait se poser et envenimer davantage les relations entre la Maison Blanche et le Congrès³.

Plus largement, il faut souligner ici que les temporalités institutionnelles diffèrent. L'action du Congrès en particulier est nécessairement plus lente. La politiste Elizabeth Saunders rappelle ainsi les années écoulées entre les premières auditions du sénateur William Fulbright sur la guerre du Vietnam en 1966, la décision du président Johnson de ne pas briguer un second mandat en 1968, et les efforts du Congrès de 1970 à 1973 pour mettre fin à la participation américaine directe, puis indirecte à la guerre.

Enfin, on soulignera que, si certains éléments du «système» (le fameux *deep state*) travaillent pour limiter les dégâts, d'autres forces politiques sont à l'œuvre: elles entendent utiliser certains éléments de l'agenda de Trump pour faire avancer leurs priorités (les néoconservateurs et l'Iran, par

3 *Budget & Impoundment Control Act of 1974*: l'*impoundment* désigne le fait par le président de *ne pas* dépenser de l'argent autorisé et approprié par le Congrès pour une dépense spécifique.

exemple), et/ou leur carrière (Tom Cotton). C'est bien toute la complexité des dynamiques intra-partisanes en cours au sein du parti républicain.

LES DYNAMIQUES INTRA-PARTISANES («GUERRE CIVILE RÉPUBLICAINE»): VERS UNE NOUVELLE SYNTHÈSE RÉPUBLICAINE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE?

En ce qui concerne la politique étrangère, des recompositions majeures sont en cours entre les différentes familles de politique étrangère du parti républicain. Les 23 cas d'étude permettent de proposer un certain nombre de constats, même si la redéfinition de la position républicaine dominante en politique étrangère est encore en cours.

Les néoconservateurs, pour la plupart des républicains *«never Trump»*, demeurent marginalisés, ne pouvant peser que de façon opportuniste. Les non-interventionnistes (Rand Paul) ne semblent guère compter, si ce n'est à travers le maintien d'une approche militaire par l'empreinte légère, qui permet de limiter le coût et la participation directe des forces américaines dans les conflits en cours.

On observe, en revanche, des mutations intéressantes, voire l'émergence d'une nouvelle synthèse dont le sénateur Tom Cotton serait l'illustration parfaite. Un récent portrait du *New Yorker* décrit le jeune sénateur de l'Arkansas aux ambitions présidentielles assumées, comme «une sorte d'hybride entre la vieille garde et les insurgés», et «le seul républicain capable aujourd'hui d'être applaudi à la fois au *Council of Foreign Relations* et dans les colonnes de *Breitbart News*». «Héritier» de l'aile interventionniste-faucon du sénateur John McCain au Sénat, il a d'ores et déjà exprimé des positions beaucoup plus bellicistes que McCain (positions très dures sur l'Iran, la Corée du Nord, ou Guantanamo). Proche du président Trump, il fait partie de ceux qui considèrent Trump et le «trumpisme», non comme une aberration, mais comme l'avenir du parti républicain.

Il faut enfin replacer ces dynamiques intra-partisanes dans le cadre plus général du questionnement en cours aux États-Unis sur la politique étrangère américaine depuis la fin de la Guerre Froide. La période est propice aux redéfinitions et repositionnements, mais, là encore, c'est un processus qui prendra du temps.

AMERICA FIRST: UNE NOUVELLE VISION DU MONDE OU UN NOUVEAU RAPPORT AU MONDE?

A partir de cette étude de cas et des remarques qui précèdent, il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements sur une «doctrine Trump» et la manière dont elle redéfinit la politique étrangère des États-Unis.

En premier lieu, cette interrogation recouvre en réalité les trois questions classiques sur le rôle américain dans le monde:

- **Quel degré d'engagement?** (débat interventionniste vs. isolationniste)
- **Dans quel but et selon quels principes?** (définition plus ou moins large des intérêts nationaux ; en particulier, la défense des valeurs – et lesquelles – fait-elle partie des intérêts nationaux ?)
- **Avec quels instruments ?** (*hard* vs. *soft power*, contrainte ou négociation)

Les enseignements tirés de l'étude de cas (dynamiques dominantes et interprétation) montrent que la politique étrangère mise en œuvre jusqu'ici par l'administration Trump ne redéfinit pas tant le degré d'engagement des États-Unis dans le monde que les objectifs et principes guidant leur action, et les instruments de sa mise en œuvre.

Les certitudes aujourd'hui sur la doctrine Trump (traduction concrète de «*America First*») sont les suivantes:

- la «communauté internationale» n'existe pas, le postulat de départ est celui d'un monde hobbesien, où dominant des grandes puissances qui règnent sur leur sphère d'influence;
- la première conséquence de ce postulat est le rejet du multilatéralisme et de la diplomatie;
- une redéfinition plus étroite des intérêts américains, qui n'inclut plus les valeurs; l'exceptionnalisme américain est battu en brèche;
- une vision transactionnelle des alliances, qui peuvent donc être utiles, mais cette utilité doit être justifiée;
- le *hard power* est privilégié, le *soft* est ignoré, voire méprisé: accentuation de la militarisation de la politique étrangère et affaiblissement de la diplomatie;

- l’empreinte militaire globale est maintenue, des solutions militaires sont envisagées, cependant elles ne se manifesteraient pas contre les autres grandes puissances; l’approche indirecte et l’empreinte légère restent privilégiées car la population américaine demeure réfractaire aux coûts financiers et humains de l’aventurisme extérieur;
- la fermeture des frontières à l’immigration (et au commerce ? sur ce point, l’administration Trump n’a pas encore tranché).

En résumé:

- Fermeture des États-Unis au monde, mais non retrait américain du monde;
- Engagement selon des intérêts, objectifs, et principes redéfinis plus étroitement: ne plus compter sur le *leadership* américain pour résoudre les crises dans les forums multilatéraux;
- Instruments du *hard power* privilégiés: unilatéralisme, militarisme, sanctions.

Ces constats confirment les risques pour la politique étrangère et les relations internationales de l’arrivée au pouvoir d’un dirigeant populiste:

- risques directs à court terme: prise de risque, contestation du statu quo, tendance à la surenchère par l’appel à la base nationaliste, appétence pour les solutions militaires;
- risques également à long terme: rejet des engagements passés, discrédit du multilatéralisme, remise en question des forums de règlement des crises et rejet de la diplomatie.

Pour reprendre l’expression de Thomas Gomart de l’IFRI, la politique étrangère de Trump précipite l’avènement d’un monde nouveau caractérisé par l’équation «multipolarité sans multilatéralisme»⁴.

⁴ Thomas Gomart, “Introduction”, in T. Gomart, Laurence Nardon (dir.), *Trump, un an après: Un monde à l’état de nature ?*. Paris: Etude de l’IFRI, novembre 2017.

ANNEXE

LES 23 ÉTUDES DE CAS EN DÉTAIL

LOGIQUE D'ACTION: « LES ADULTES » (10 SUR 23 SOIT 40%)

1. Chine/sécurité en Asie Pacifique

Ce que Trump a dit: À plusieurs reprises pendant sa campagne, Trump a annoncé son intention d'augmenter la présence militaire américaine dans la région Asie Pacifique pour changer le rapport de force avec Pékin.

Ce qu'il a fait: il y a eu une légère augmentation des FONOPS (*Freedom of Navigation Operations*), sous la responsabilité de PACOM. Mais Trump met aussi en avant la bonne entente avec la Chine, comme le montre son déplacement dans ce pays en novembre.

Logique d'action: adultes

Interprétation: le pivot asiatique est maintenu dans son volet militaire, voire renforcé.

- *Continuité d'Obama avec accent militaire plus prononcé.*

2. Lutte contre le terrorisme

Ce que Trump a dit: **après** les attentats de Paris, Trump s'était engagé à intensifier les attaques militaires contre Daech et s'était déclaré prêt à envoyer des dizaines de milliers de soldats américains sur le terrain ; il était également favorable à des *no-fly zones* et des zones de protection pour réfugiés en Syrie. Mais il avait aussi pris position à de nombreuses reprises contre les guerres de Bush et déclaré que les États-Unis n'avaient rien à faire dans les guerres des autres au Moyen-Orient.

Ce qu'il a fait: poursuite de la stratégie Obama d'empreinte légère, qu'il a alourdie au sol, et intensification des frappes aériennes en Irak et en Afrique en particulier.

Logique d'action: adultes

Interprétation: l'empreinte légère permet une intensification de l'implication militaire qui reste peu visible, moins chère, et peu douloureuse pour l'opinion (moins de morts américains).

- *Continuité d'Obama avec accent militaire plus prononcé et délégation au Pentagone.*

3. **Afghanistan**

Ce que Trump a dit: il a souvent évoqué une « guerre inutile » dont il convenait de s'extraire.

Ce qu'il a fait: en août 2017, il annonce qu'il a changé d'avis et *poursuit la stratégie d'Obama*, avec quelques nuances: refus de donner une date butoir pour le retrait des troupes, appui sur l'Inde contre le Pakistan.

Logique d'action: adultes

Interprétation: cas rare où Trump admet avoir changé d'avis (donc implicitement de s'être trompé auparavant).

- *Continuité Obama avec accent militaire plus prononcé et dominant.*

4. **Transfert de l'ambassade à Jérusalem**

Ce que Trump a dit: pendant sa campagne, Trump a promis le transfert de l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem.

Ce qu'il a fait: Il a finalement déclaré début décembre que les États-Unis considéraient Jérusalem comme la capitale d'Israël, tout en signant à nouveau, comme le 1er juin 2017 la dispense (*waiver*) du *Jerusalem Embassy Act of 1995* afin de laisser le temps de la construction d'une nouvelle ambassade. C'est là une rupture avec les trois présidents qui l'ont précédé.

Logique d'action: *America First*

Interprétation: rupture

- *Rupture avec le consensus bipartisan, en accord cependant avec une partie de la base électorale du parti républicain et de Trump, les chrétiens évangéliques, alliés aux lobbies proches de la droite israélienne.*

5. **Processus de paix israélo-palestinien**

Ce que Trump a dit: pendant sa campagne, Trump avait notamment déclaré que, grâce à ses talents de négociateurs, il résoudrait le problème « en 15 jours ».

Ce qu'il a fait: il a chargé son gendre Jared Kushner du dossier. Le processus d'apprentissage des dures réalités régionales serait en cours et annoncerait peu de surprises, selon le *New York Times*.

Logique d'action: adultes

Interprétation: mêmes difficultés, mêmes obstacles sans doute.

- *Continuité*

6. L'OTAN

Ce que Trump a dit: pendant sa campagne, Trump a mis en avant une vision transactionnelle de l'Alliance, remettant en question la garantie de l'Article 5 pour les alliés ne payant pas leur part. Il a aussi semblé questionner le maintien de l'Alliance elle-même.

Ce qu'il a fait: au Sommet de mai 2017, Trump n'a pas réitéré la garantie de l'Article 5, en dépit des attentes. Finalement, il l'a fait peu après, le 9 juin 2017, lors d'une conférence de presse en compagnie du président roumain en visite à Washington. Il a également réitéré l'appel aux membres à contribuer davantage, élément constant de la politique étrangère américaine depuis la guerre froide.

Logique d'action: adultes

Interprétation: le doute subsiste quant à l'importance de l'Europe et au statut de la Russie, même si le système veille et résiste (Pentagone, Congrès, vice-président Pence).

- *Continuité avec le consensus dominant qui n'empêche pas un doute croissant sur la place de l'Europe dans la stratégie américaine.*

7. Venezuela

Ce que Trump a dit: le 11 août 2017, Trump évoque, de manière apparemment improvisée, lors d'une conférence de presse, une «solution militaire» pour régler la situation au Venezuela.

Ce qu'il a fait: le 25 août 2017, il signe un décret qui impose de nouvelles sanctions financières, dans la ligne de la politique déjà mise en œuvre sous Obama (sanctions depuis 2015).

Logique d'action: adultes

Interprétation: sa déclaration du 11 août, sans suite concrète, unit cependant les Vénézuéliens et une grande partie du monde latino-américain contre les États-Unis.

- *Continuité Obama*

8. **Taiwan**

Ce que Trump a dit: pendant la transition politique en décembre 2016 puis, à nouveau, début janvier 2017, Trump semble remettre en question le principe de la «Chine unique» affirmé et respecté par les États-Unis depuis 1979.

Ce qu'il a fait: après une plainte officielle de Pékin, Trump se renie finalement le 10 février 2017 au cours d'un échange téléphonique avec le président chinois.

Logique d'action: adultes

Interprétation: influence du président Xi, renforçant les adultes de l'équipe.

- *Continuité (consensus dominant)*

9. **Ukraine**

Ce que Trump a dit: à la demande de son équipe de campagne, le paragraphe sur «la nécessité d'armer l'Ukraine» est supprimé en juillet 2016 de la plateforme de campagne du parti républicain. Trump avait également tenu des propos reconnaissant la Crimée comme partie de la Russie.

Ce qu'il a fait: rien pour l'instant, en dépit de la *recommandation du Pentagone* (août 2017) de livrer des armes létales à l'Ukraine.

Logique d'action: adultes

Interprétation: incertitude liée au dossier russe.

- *Continuité Obama*

10. **Corée du Nord**

Ce que Trump a dit: en campagne, Trump avait plaidé pour le dialogue, tout en accusant Kim d'être un «malade».

Ce qu'il a fait: renforcement des sanctions dans le cadre du Conseil de Sécurité de l'ONU. L'impression de chaos découle des dérapages présidentiels sur Twitter.

Logique d'action: adultes.

Interprétation: en dépit des menaces parfois très explicites du président américain, la stratégie américaine demeure assez constante (moyennant un durcissement), indiquant que les adultes gardent la main.

- *Continuité, pour l'instant*

11. **Chine/guerre commerciale**

Ce que Trump a dit: pendant sa campagne, Trump a multiplié les menaces et les propositions vis-à-vis de la Chine, en particulier celle qui consiste à taxer les importations (guerre commerciale) et punir le vol de propriété intellectuelle. Il a également accusé la Chine de «manipulation» de sa monnaie (*currency manipulator*).

Ce qu'il a fait: rien pour l'instant: il a laissé *le Trésor certifier* à deux reprises (avril et octobre 2017) que la Chine ne manipulait pas sa monnaie.

Logique d'action: adultes

Interprétation: les «nationalistes économiques» de l'administration ont été placés sous la tutelle des «adultes» libre-échangistes (voir la réorganisation du Conseil national de l'économie plaçant Pete Navarro sous les ordres de Gary Cohn).

- *Continuité, pour l'instant*

LOGIQUE D'ACTION: «TOUT SAUF OBAMA» (4 SUR 23 SOIT 18%)

12. **Cuba**

Ce que Trump a dit: en 2015, Trump s'était dit favorable à l'ouverture diplomatique menée par Obama ; mais après avoir été désigné candidat (en septembre 2016), il a *menacé de rompre à nouveau* toute relation diplomatique en l'absence de libéralisation du régime cubain.

Ce qu'il a fait: le *16 juin 2017*, il annonce à Miami le rétablissement de restrictions sur les déplacements et échanges commerciaux, mais finalement sans rompre les relations diplomatiques. En septembre 2017, en raison des mystérieuses «attaques sonores» qui frappent le personnel

diplomatie américain à Cuba, la représentation consulaire américaine est *réduite au minimum*.

Logique d'action: Tout sauf Obama

Interprétation: Affichage « tout sauf Obama », mais avec l'accord d'une grande partie des adultes (rôle du sénateur Marco Rubio); ligne républicaine classique donc, avec une légère inflexion (relations diplomatiques maintenues) liées à l'évolution interne américaine, avec des soutiens républicains aujourd'hui à la libéralisation du côté des intérêts agricoles et de leurs représentants au Congrès.

- *Continuité républicaine*

13. Iran/JCPOA

Ce que Trump a dit: Trump a déclaré à de nombreuses reprises qu'il s'agissait du pire accord jamais négocié et qu'il renégocierait cet «accord désastreux, surtout pour Israël».

Ce qu'il a fait: après l'avoir certifié à deux reprises, il a décidé de *ne pas le certifier le 13 octobre* pour la troisième échéance, ouvrant la porte à de nouvelles sanctions, mais sans aller jusqu'à retirer les États-Unis formellement de l'accord.

Logique d'action: Tout sauf Obama

Interprétation: Affichage «tout sauf Obama» mais, comme pour le cas de Cuba, en accord avec la grande majorité des «adultes» républicains, qui partagent tous son hostilité vis-à-vis de l'Iran. Le retour à une ligne anti-Iran referme la parenthèse obamienne au Moyen-Orient, et replace les États-Unis fermement dans le camp des autocrates arabes sunnites.

- *Continuité républicaine. À suivre car le dossier n'est pas clos, ni au Congrès, ni au sein de l'administration (la stratégie américaine au Moyen-Orient n'a pas été redéfinie précisément).*

14. Syrie/frappes aériennes après l'utilisation d'armes chimiques par le régime

Ce que Trump a dit: Trump a affirmé qu'il ferait respecter les États-Unis («contrairement à Obama»)

Ce qu'il a fait: le 6 avril 2017, il ordonne une *frappe militaire* sur la base du régime syrien à partir de laquelle avait été lancé le bombardement chimique du 4 avril, en prenant soin de prévenir les Russes. Les frappes américaines ne visent pas à modifier le rapport de force sur le terrain.

Logique d'action: Tout sauf Obama

Interprétation: Affichage anti-Obama, assentiment républicain dans la démonstration de force unilatérale.

- *Continuité républicaine, véritable rupture avec Obama; satisfaction des militaires, pas de conséquence sur terrain.*

15. **Accord de Paris**

Ce que Trump a dit: il a souvent contesté la réalité du changement climatique, qu'il a qualifié de «canular inventé par les Chinois».

Ce qu'il a fait: il annonce le 1er juin 2017 le *retrait des États-Unis de l'Accord de Paris*.

Logique d'action: Tout sauf Obama

Interprétation: Affichage anti-Obama, assentiment républicain

- *Continuité républicaine, véritable rupture avec Obama*

LOGIQUE D'ACTION: «AMERICA FIRST» (7 SUR 23 SOIT 30%)

16. **Commerce: TPP**

Ce que Trump a dit: l'opposition au libre-échange et au TPP en particulier, est un marqueur essentiel de sa campagne.

Ce qu'il a fait: il publie dès le 23 janvier 2017 un *décret (Executive Order)* officialisant le retrait américain des négociations du TPP (le leadership parlementaire avait déclaré, dès le lendemain de l'élection, que l'accord était « mort » au Congrès).

Logique d'action: *America First*

Interprétation: cette décision place les États-Unis à la tête du mouvement de contestation du libre-échange.

- *Rupture*

17. **Mur/Mexique**

Ce que Trump a dit: autre marqueur essentiel de sa campagne, la promesse de construire un mur tout le long de la frontière avec le Mexique et de faire payer le Mexique.

Ce qu'il a fait: Face au refus mexicain de payer pour la construction du mur, Trump doit obtenir du Congrès le financement nécessaire à sa construction: les négociations budgétaires sont en cours, verdict (peut-être) en décembre 2017.

Logique d'action: *America First*

Interprétation: sur ce thème cher à la base électorale de Trump, une partie des parlementaires (y compris républicains) résiste.

- *Rupture mais résistance du Congrès*

18. **Lutte contre le terrorisme versant immigration/Muslim Ban**

Ce que Trump a dit: après les attentats de Paris de novembre 2015, Trump avait annoncé qu'il mettrait en place un moratoire sur l'entrée de toute personne de confession musulmane sur le territoire américain.

Ce qu'il a fait: dès son arrivée au pouvoir, il publie un décret visant à mettre en place ce «*Muslim Ban*»; la première version sera retoquée par plusieurs juges. Une seconde version est publiée quelques mois plus tard; cette fois encore, plusieurs juges suspendent son application.

Logique d'action: *America First*

Interprétation: sur ce thème cher à la base électorale de Trump, la résistance judiciaire est désormais en partie neutralisée par le zèle redoublé des services d'immigration.

- *Rupture mais résistance des juges*

19. **Commerce: ALENA**

Ce que Trump a dit: il a déclaré à plusieurs reprises son opposition à l'ALENA, qu'il souhaitait renégocier ou répudier.

Ce qu'il a fait: des négociations sont en cours avec les pays concernés et l'accord serait moribond selon de nombreux observateurs.

Logique d'action: *America First*

Interprétation: la sortie de l'ALENA n'est pas encore actée, mais elle serait bien engagée.

- *Rupture possible; à suivre*

20. Multilatéralisme: retrait de l'UNESCO

Ce que Trump a dit: aucune déclaration n'a été faite sur l'UNESCO.

Ce qu'il a fait: le 12 octobre 2017, il annonce le *retrait américain* de l'UNESCO, invoquant le « biais anti-israélien » de l'organisation. Pour mémoire, cet argument avait déjà été utilisé, dans le même but, par le président Reagan en 1984, avant que George W. Bush n'y fasse revenir l'Amérique en 2002-2003.

Logique d'action: *America First*

Interprétation: à lire en parallèle des autres éléments de l'offensive en cours contre le multilatéralisme.

- *Rupture: rejet du multilatéralisme*

21. Multilatéralisme: financement de la diplomatie, de l'aide extérieure et de l'ONU

Ce que Trump a dit: à plusieurs reprises Trump s'est décrit comme «militariste», tout en dénigrant la diplomatie, les négociations et le *soft power* en général.

Ce qu'il a fait: la *proposition de budget* de la Maison Blanche de mars 2017 inclut une baisse de près de 30% du budget du département d'État et de USAID (Agence Américaine Internationale pour le Développement). La baisse frappe en particulier les contributions américaines aux missions de maintien de la paix de l'ONU, ainsi qu'aux organisations internationales, aux programmes de santé y compris le PEPFAR (sur le Sida en Afrique), à certains programmes d'aide alimentaire d'urgence ainsi que d'aide aux réfugiés. C'est au Congrès de trancher (pouvoir budgétaire), et l'on observe une forte résistance des parlementaires.

Logique d'action: *America First*

Interprétation: le Congrès devrait défendre le département d'État, mais des réductions moindres sont à attendre, en particulier sur les programmes multilatéraux (le bilatéral devrait être privilégié).

- *Rupture: rejet du multilatéralisme*

22. Multilatéralisme et ordre international: leadership américain aux G7 et G20

Ce que Trump a dit: il n'a cessé de rejeter le rôle américain de garant de l'ordre international libéral.

Ce qu'il a fait: le G7 puis le G20 ont semblé *confirmer cette posture* – on se souvient de cette *analyse* particulièrement mordante d'un journaliste australien. On lit cette attitude dans d'autres organisations multilatérales comme l'OMC (attaque de l'organe de règlement des différends).

Logique d'action: *America First*

Interprétation: *America Alone*

- *Rupture: rejet du multilatéralisme*

LOGIQUE D'ACTION: «LOGIQUE DU CHAOS» (1 CAS SUR 23 SOIT 4%)

23. Russie

Ce qu'il a dit: il a répété, à de très nombreuses reprises, tout le bien qu'il pense de Poutine, et ne l'a jamais critiqué.

Ce qu'il a fait: il a été contraint de signer la loi de sanctions votée par le Congrès en juillet 2017, mais son administration rechignerait à la mettre en œuvre. Lors de son discours à l'ONU, la seule mention directe de la Russie (comme de la Chine) consiste en remerciements pour leur aide sur la Corée du Nord. Il ne cesse de répéter qu'il a confiance en Poutine.

Logique d'action: le chaos

Interprétation: il s'agit du dossier le plus particulier, en raison des liens de plus en plus avérés entre des membres de la campagne de Trump et des opérateurs russes, sous fond de progrès de l'enquête du procureur spécial Robert Mueller. On notera également que l'attitude pro-russe de Trump résonne avec le respect du principe de souveraineté et des hommes forts, et avec l'idée d'une «alliance» des souverainistes chrétiens contre la menace principale que constituerait l'Islam (thèse de Steve Bannon).

- À suivre

REFERENCES

OUVRAGES:

BROOKS, R. *How Everything Became War and The Military Became Everything*, New York: Simon & Schuster, 2016.

MANDELBAUM, M. *Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

ARTICLES:

BENKOWSKI, J. e POTTER, A. B. The Center Cannot Hold: Continuity and Change in Donald Trump's Foreign Policy. *War On The Rocks*, 1er nov 2017.

COHN, G. McMASTER, H.R. The Trump Vision for America Abroad. *The New York Times*, July 13, 2017.

DUECK, C. Republican Party Foreign Policy: 2016 and Beyond. in KANDEL, M. et QUESSARD, M. (dir.), *Les États-Unis et la fin de la grande stratégie: un bilan de la politique étrangère d'Obama*. Paris: Etude de l'IRSEM, 2017.

MANN, J. The Adults in the Room. *The New York Review of Books*, Oct 26, 2017.

SAUNDERS, E. President Trump didn't pull out of the Iran deal. Here's what that says about the politics of foreign policy. *Washington Post* (Monkey Cage), October 16, 2017.

TOOBIN, J. Is Tom Cotton the Future of Trumpism. *The New Yorker*, Nov 13, 2017.

WRIGHT, T. Trump's 19th Century Foreign Policy. *Politico*, 20 jan 2016.

THE ROOTS OF SINGAPORE'S PRAGMATIC FOREIGN POLICY*

Octávio Moreira Guimarães Lopes**

ABSTRACT

This article identifies the roots of Singapore's pragmatic foreign policy in the country's pre-independence history. From 1819 to 1965, a specific set of events determined the way that the population now perceives the position of the island in the world. Security and the international economic policies are at the core of Singapore's pragmatism and will be the main focus of this paper.

Keywords: Singapore; pragmatism; foreign policy; security; international economic policy.

INTRODUCTION

There is nowadays a solid consensus about the pragmatic nature of Singapore's foreign policy, with only minor disagreements as to the details of its implementation. Given its geographical dimensions and lack of natural resources, the choice of remaining a pro-active pragmatic sovereign state on the world stage was not an obvious one for Singapore. A few small countries (and other political entities that have not reached this status) in similar conditions have relinquished their sovereignty to become a client of a major power in exchange for security or economic stability. Singapore has found, through pragmatism, a way to retain its sovereignty, avoid conflicts and maximize economic growth and development. The repetitive use of the phrase "politics of survival" by Singapore's leaders

* I am grateful to Dean K. Forbes for comments and improvements on an earlier draft of this paper.

** Diplomat, he is also associate researcher at Institut for Research on Internacional Relations (IPRI).

reveals how important such pragmatism is for the future survival and well-being of the nation.

It is therefore legitimate to ask what is it that accounts for the pragmatic character of Singapore's foreign policy? This article identifies the roots of Singapore's pragmatic foreign policy in the country's pre-independence history. Throughout Singapore's history, a specific set of events have determined the way that the population now perceives the position of the island in the world. These events, from the arrival of the British East India Company (EIC) in 1819 until independence in 1965, shaped the mentality of the population, so that a pragmatic way of managing foreign relations became entrenched in the mindset of Singapore's political elite. Security and the international economic policies are at the core of Singapore's pragmatism and will be the main focus of this paper.

In the first section, I present concrete evidence for Singapore's pragmatic foreign policy. I find it important to cite such examples in order to make clear the contours of the pragmatism I attribute to Singapore. In section II, I identify some of the most important historical episodes that forged the country's outlook, and establish a correlation between such events and the country's pragmatism. As final remarks, I speculate about how recent developments in international politics might impact Singapore's foreign policy.

Before turning to the main subject of this article, it is important to briefly comment on my use of the notion of pragmatism in order to avoid misunderstandings. There is a research field in International Relations (IR) called Pragmatism, and it is based on the works of American pragmatist and neopragmatist philosophers, among them William James, John Dewey, Richard Rorty and Hillary Putnam. This approach employs sophisticated tools of philosophy to analyse international relations, with special emphasis on the examination of context and action. Following its neopragmatist counterparts in philosophy – mostly Richard Rorty – IR pragmatists also renounce any project of developing a full-blown ontology or providing a “final vocabulary” to the discipline (HELLMANN, 2009, p. 639).

In this article, pragmatism denotes an emphasis on the causal connection between an action and an intended result in the process of decision making, and the rejection of abstract moral principles in favour of attention to the concrete events. I utilize the concept of pragmatism

exclusively as an attribute of a country's foreign policy, and not to qualify a theoretical view. It is worth noting that it only makes sense to characterize a country's foreign policy as pragmatic if there are other nations that do not approach external affairs in this way. If each and every state was pragmatic, the concept would be irrelevant as an attribute.

SECURITY AND ECONOMIC LIBERALISM: EXAMPLES OF SINGAPORE'S PRAGMATIC FOREIGN POLICY

Singapore operates with different parameters for security and economic foreign policies. With regard to security, it relies on the US to assure peace and protection in the midst of an unstable region with considerable ethnic and religious tensions, not to mention China's growing strategic interest in Southeast Asia. Singapore embraces a straight forward strategy of allying to the most powerful country in the world, with its Seventh Fleet generally considered a crucial element for maintaining stability in the region. When it comes to economic affairs, Singapore adopts an unequivocal liberal stance, with little restraint in choosing its business partners. The sole goal, in this case, is to increase trade relations, attract investments, and open new markets for local companies. As See Sang Tan (2009, p. 27) phrases it, "These two self-images (*realpolitik* security state, on the one hand, and liberal economic trading regime, on the other) ostensibly form Singapore's worldview and inform its foreign policy in the security and economic spheres".

PRAGMATIC SECURITY POLICY

Reliance on the US as the guarantor of its security has been the most consistent element of Singapore's security policy since its independence. Besides a significant doctrinal identity (anticommunism since 1965, and now antiterrorism and a preoccupation with Chinese military expansion), dependence on the USA is based on concrete elements: the presence of the Seventh Fleet in the region and the existence of American military bases in Japan, South Korea, Australia, and Guam. Although there is no American military base in Singapore, the island serves as a logistic centre for the USA's Commander, Logistics Group Western Pacific (COMLOG WESTPAC).

The partnership continues to evolve and in 2015 Singapore and the USA signed a defence cooperation agreement (DCA) which includes a broad range of security challenges that includes cybersecurity, biosecurity and terrorism. The DCA enhances the Memorandum of Understanding of 1990 and the Strategic Framework Agreement of 2005. These pacts are the foundation of the defence collaboration between the two countries.

According to information provided by a whistle-blower, Singapore allegedly acted as a 'third party' associate to the Five Eyes countries (USA, UK, Canada, Australia and New Zealand) by assisting their spying activities in Southeast Asia. Singapore allowed these countries to use the telecommunication infrastructure deployed by Singaporean companies in the region to gather information from government and civilians in Indonesia and Malaysia. The technical support provided by Singapore for spying activities, if true, might be considered definitive evidence for Singapore's compliance with the USA's policy in the region.

Singapore's pragmatism in security matters is also manifested in its relations with China. Despite Chinese communist ideology, Singapore has always had a strategic approach to the country. After Deng Xiao Ping's visit to Singapore in 1978, an empathic relationship with Lee Kuan Yew was established. This was the starting point for the normalization of Singapore-China relations, which would be formally established in October 1990.

In that meeting, Deng explained that with the United States withdrawal from the war in Vietnam, it would be left to China to counter the advances of the Vietnamese (backed by the Soviets) into Southeast Asia. Vietnam hoped to form an Indochinese federation encompassing Laos and Cambodia.

Lee said that Singapore and other Southeast Asian countries were more worried about China than Vietnam and asked Deng to stop radio broadcasts containing communist propaganda in the region. As a result of their talks, the broadcasts were suspended two years later. Negative references to Singapore in the Chinese official media also ceased after the meeting (VOGEL, 2011, p. 290). More importantly, Singapore understood that the Chinese were crucial to preventing the expansion of Vietnam in the region.

Vietnam invaded Cambodia on 25 December 1978 and reached Phnom Penh 12 days later. After making Singapore, the USA, and Japan aware of its intentions, China invaded Vietnam on 17 February 1979, conquering five provincial capitals in three weeks. The goal was to demonstrate to Vietnam and the Soviet Union the cost of expansion in the region. In 1984, Vietnam made advances towards Thailand, and China retaliated again. The Vietnamese retreated and eventually abandoned their expansionist intentions (VOGEL, 2011, p. 534).

At a time when it was far from obvious that China would become a strategic country for trade and investment, Singapore authorities were able to put aside ideological differences and to discern the importance of China as a deterrence to Vietnamese ambitions in Southeast Asia. They gave their tacit approval to China's military moves against a potential (although distant) threat to the republic. From Singapore's point of view, the Chinese actions were decisive to increase stability in a region plagued by ideological and ethnic tensions. By 1988, Vietnam had withdrawn all troops from Cambodia; in 1995 it became a member of ASEAN and today is an active trade partner in the region.

Since 2000, Singapore and China have steadily increased cooperation in defence matters, with frequent meetings between military officers and defence authorities. Joint military exercises are set to be expanded gradually in the context of the Exercise Cooperation between the PLA Army and the Republic of Singapore Army. Singapore is active in promoting defence cooperation, although the limits of this cooperation are predetermined both by Singapore's bonds with the USA, and Chinese regional ambitions.

The fact that Singapore is primarily a pragmatic state in security issues does not prevent it from being a member of several kinds of regional and multilateral schemes. Although some authors see a departure from a strict self-help attitude in this active role in international organizations (e.g. SEE SENG TAN, 2009, p. 28-32), Singapore's participation in international forums may be coherently viewed as a part of a broader security strategy concerning stability in the region (besides softer results such as reaffirming its clout as a global city).

The case of ASEAN, the most important regional organization in which Singapore participates, is a good example of the country's attitude towards international organizations. ASEAN has been ably used by the country to defend tangible interests of its security agenda. From its inception (1967) until the early 1990's, its purpose was primarily to block the advance of communism in Asia, above all the Vietnamese threat. For Singapore, it was also an opportunity to stabilize its relations with Indonesia and Malaysia, after tensions in the early sixties. ASEAN members became more involved with the development of a free trade zone after the appeasement of Vietnam in the 1990's, but the association remains an important forum for security affairs.

As such, ASEAN plays a significant role as an institutional channel for the member states to handle their differences within a solid legal structure. Despite significant ethnic and ideological differences among its members, ASEAN created a high level of trust and an "ecosystem of peace" in the region, as Kishore Mahbubani has put it in several occasions (see MAHBUBANI 2015 and MAHBUBANI 2017a).

The territorial dispute in the South China Sea is a good example of the importance of ASEAN for Singapore as an institutional framework to manage delicate security issues. The dispute involves China, Taiwan and the ASEAN member states Vietnam, Malaysia, Indonesia, the Philippines, and Brunei, all of which make different claims over a set of islets in the area. Singapore defends the upholding of international law and the maintenance of freedom of navigation, as its authorities have repeatedly put it. By voicing its position via the Association, Singapore avoids possible direct confrontations with China and member states involved in the dispute, despite the fact that China only accepts dealing with the issue bilaterally. Instability in the South China Sea would disrupt shipping routes and interfere in Singapore's transshipping and other port related businesses, to mention the most immediate economic effects. Singapore is not defending international law for the law's own sake; it is defending its own interests via international law.

Dealing with territorial issues in ASEAN, however, does not exempt the country from suffering pressure in such a complicated matter. In July 2016, the Permanent Court of Arbitration (PCA) in The Hague denied Chinese territorial claims in the South China Sea. China considered the

decision illegitimate. Although Singapore is neither a demanding nor a demanded state, it showed support to the ruling on different occasions, provoking discontent in Chinese authorities. A national debate ensued in Singapore, with authorities and public intellectuals discussing the best strategy for Singapore to deal with Chinese expansionism – now unequivocal since Xi Jinping's notorious speech at the 19th Congress of the Chinese Communist Party. Nevertheless, without the utilization of ASEAN as a channel for Singapore to express its views, the prospect for increases in tension would be higher.

PRAGMATISM IN FOREIGN ECONOMIC RELATIONS

The pragmatic nature of Singapore's international economic relations is materialized in its resolute defence of free trade and open markets on a global level, as well as in the nation's high predisposition to do business with almost any country, regardless of ideology.

However small it might be, Singapore's internal market is open for foreign goods and services, investments and financial activities. The country depends on this openness to exert its role as a finance, trade, C&T, transportation, and logistic hub. The Singapore government is an active party in providing a favourable business environment in order to attract major operations to the island, such as regional or global headquarters of multinational companies, R&D centres, and sophisticated B2B services. This role translates into large-scale investments in transportation, IT base, and general infrastructure.

The strategy of luring foreign capital also includes maintaining up-to-date regulation on industrial property. In 2014, the parliament approved an amendment to the constitution in order to allow the establishment of the Singapore International Commercial Court (SICC), a branch of the Supreme Court specializing in ruling trade contentions. The existence of the SICC, which initiated its activities in 2015, and the Singapore International Arbitration Centre (SIAC), inaugurated in 1991, made Singapore a major locus for resolution of business conflicts in Asia, always in conformity with the tenets of free trade and open markets.

At the same time that Singapore provides a favourable business environment, it expects other countries to act accordingly. After the 2008 crisis, its authorities repeatedly spoke out in defence of open markets. To

take the most iconic example, Lee Kuan Yew emphasized in his last book his belief in capitalism and warned against the damages that protectionism may cause to the world economy (LEE, 2013, p. 264). The country welcomes the WTO liberalization efforts and, at the same time, is very active in signing bilateral FTAs. By October 2017, it had effective FTAs with China, India, Japan, Korea, New Zealand, Panama, Peru, Australia, Costa Rica, Jordan, Turkey, and the United States. Besides ASEAN, it has signed or is negotiating several regional and transregional free trade pacts as the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) and the Trans-Pacific Partnership (TPP).

The spread of free trade on a global scale is crucial to the development of Singapore's economy. Its companies have investments in numerous parts of the world, in countries as politically and economically diverse as Brazil, Bangladesh, Saudi Arabia, China, India and Israel, not to mention its neighbours Indonesia and Malaysia. Major companies such as Keppel, Sembcorp, Temasek Holding, PSA, ST Engineering, and Singtel are heavy investors abroad or exporters, which makes the country's economy reliant on the expansion of external markets. Many of these companies are supported by state capital investment (or are simply state-owned), which accentuates the dependence of the national economy on the external market.

Singapore-China economic relations reflect well the pragmatic approach to trade and investment adopted by the island state. Singapore has huge amounts of capital invested in China, including private sector projects supported by the two governments and government-to-government schemes. The former case comprises the Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City and the Singapore-Chengdu High-Tech Park, while the latter encompasses the Suzhou Industrial Park, the Tianjin Eco-City and the Chongqing Connectivity Project. All these initiatives occupy an important position within the bilateral agenda of both countries and are frequent topics in meetings between high level authorities.

Some of these state-backed investments made by Singapore in China, such as the Suzhou Industrial Park, were launched in the early 90's, when China was still suffering from heavy criticism of the Tianmen Square episode. They represent a remarkable example of intersection between Singapore's commercial interests and foreign policy. At that moment, with

very few countries in the world willing to be associated with the Chinese government, Singapore was able to seize the opportunity to strengthen its ties with China and open new doors for its businesses. The impact of this action can be felt to this day.

The combination of foreign policy and economic interests can also be seen in the investments in Brazil made by Keppel, Sembcorp, Changi International, among other companies contemplating large infrastructure projects with massive investment by both governments. *Mutatis mutandis*, the same model is present here and elsewhere, with Singapore's major companies promoting the interests of the national economy abroad. This is just a natural consequence of the so-called Asian capitalism, in which the adoption of liberal economic policies (free trade, open markets, free enterprise, and friendly business environment) is not an impediment of a strong presence of the state in economic affairs, by ownership of major company and guidance on investments.

SINGAPORE'S HISTORY AS A SOURCE OF PRAGMATISM: A TINY ISLAND AT THE MERCY OF EXTERNAL EVENTS

Singapore's pre-independence history may be divided into two distinct eras: before and after the arrival of the British East India Company, in 1819. Before that date, Singapore had a small population, no urban development and was part of the Asian ship routes between China, India and a few polities in Southeast Asia. Although the Portuguese and the Dutch were present in the island during the Age of Exploration, it was only in 1819 with the arrival of the British that Singapore was integrated into the modern European (and global) economy. Although I will focus this examination on post-1819 events, I will mention some of the previous history, which contributed to creating the mythology surrounding Singapore's vulnerability to foreign invasion.

EARLY HISTORY

Singapore's extraordinary exposure to global events is a common trait throughout the island's pre-colonial times. Since before the beginning of the Common Era, the island was visited by Indians, Chinese, various Malay peoples, Arabians, Portuguese, and Dutch. In general, whenever one of these civilizations or empires experienced continued expansion

or reduction, Singapore felt the economic, political, and cultural effects thereof.

By the 7th century, the Kingdom of Srivijaya emerged and expanded enough to comprehend parts of Sumatra, Java, Borneo and the Malay Peninsula, including Singapore. It developed a lucrative overseas trade with the Chinese and the Indians, enough to make it possible the appearance of an elite with Buddhist religion, Sanskrit language and Malay cultural basis. References to Singapore are sparse and uncertain; however it is safe to say that the island was part of the Srivijaya empire (HALL, 1967, p. 20-23 & 26).

Between 900 and 1350 of the Common Era (CE), sometimes referred to as the Early Age of Commerce, deep transformations occurred in Southeast Asia's economy and politics. Historian Geoff Wade affirms that

a number of changes external to what is commonly referred to as Southeast Asia, impacted the region and provided an environment where maritime trade boomed, and this trade boom induced political, social and economic changes throughout the region (WADE, 2009, p. 222).

The influx of goods and currency originating in China, India and the Middle East allowed for the rise of a complex and rich society in Southeast Asia, with production aiming at the external market, monetisation, and population growth. These transformations came about as a result of the development of a complex trade net comprising the Indian and the Pacific oceans. In this context, the kingdom of Srivijaya was invaded by the enriched Chola kingdom, from southern India and thus Singapore became controlled by a new polity.

In 1414, Singapore became part of the Sultanate of Malacca, an expression of the dominance of Islamic traders in Southeast Asia. The island emerged as an important port, spurred by strong commerce among cities in the region, as opposed to the long east-west routes of previous booms. The prosperity attracted Portuguese and Dutch navigators to the area. Portuguese maps from 1502 showed the Malay Peninsula and in 1511 the Portuguese kingdom took over Malacca. As a result of the weakening of the Sultan of Malacca, another Sultan, that of Johor, occupied the Island. From then on, the presence of Europeans, who dominated all

important ports of the region, disrupted trade in Southeast Asia. Singapore would experience a steady decay until 1819, when the British arrived.

1819-1965: EXPOSURE TO EXTERNAL MOVEMENTS

With the arrival of the EIC, the exposure to global events increased and completely transformed the face of Singapore. Radical changes in economic activities, mass migration, criminality, and later communism, war, and foreign invasion were some of the main effects of the island's susceptibility to foreign events during its pre-independence times.

The arrival of the British in Singapore in 1819 must be understood in the context of the dispute between the English and the Dutch over hegemony in Southeast Asia. During the Napoleonic wars, the Netherlands sided with the French against the coalition led by the United Kingdom. As part of the war, the UK invaded Dutch colonies in East Asia, including important areas such as Penang and Melaka. Nearing the end of the conflict, in 1814 the UK and the Netherlands signed a peace treaty restoring the Dutch possessions in the region. However, the EIC was not content with the deal and decided to establish a post in Singapore in 1819 – by then a scattering of obscure fishing villages – in order to protect their economic interests in that trade route. British government authorities went along, but asked the EIC to avoid conflicts with the Dutch, who were not pleased with the occupation. Eventually the Dutch accepted the presence of the EIC and in 1824 the issue was settled by a formal agreement that determined that Singapore remained in the EIC hands.

The Malay sultan allowed the EIC to explore Singapore economically in exchange for monetary compensation and protection against foreign aggression. With the establishment of a free commercial port by the EIC, the population grew from 1000 by 1819 to 16 000 in 1827, 30 000 in 1836 and 81 000 in 1860 (TURNBULL, 2005, p. 25 and 55). Most of this growth is the result of the migration of Chinese from Guangdong and Fujian. By mid-1800's, the Chinese had vastly outnumbered the local Malay population.

In 1858, the British government formally assumed the administration of all overseas land that belonged to the EIC, Singapore included, although in practice it continued to be an entrepôt managed by the EIC, with the sole objective of generating profit.

In 1867, the administration of Singapore was finally transferred to the Colonial Office and the island reached the status of crown colony as part of the Straits Settlements Colony, along with other parts of what today is Malaysia. In the case of Singapore, the reason for the transfer was more strategic than commercial. The War Office had noticed that the island could support an alternative military base, in the situation where Hong Kong faced problems. Put in simple terms, the UK's geopolitical interests determined changes in the administration of the island.

From 1819 to 1867, Singapore was operated as commercial port, with little regard for the urban infrastructure, or the settlement's salubrity (although one must take into account that social medicine was still in its early stages even in Europe)¹. The port caused disorganization of social life attracting widespread prostitution, opium trafficking, gambling, and criminality. Most of these problems would remain until independence. The British lacked resources and motivation to maintain order in the city. Socially they lived isolated from the other groups, with very few interaction beyond professional contacts. The migration of Chinese and Indians was allowed as a source of cheap labour, with little or no further consideration by the administration authorities.

It is clear that these aspects of the formation of Singaporean society and the challenges generated by them were due to circumstances external to the population, however fluctuating this population was (and this fluctuation was, again, alien to its inhabitants).

Later in the 19th century, the large ethnic Chinese population and the development of a significant local elite within that group made Singapore a target for propaganda from various political groups based in China and the imperial government. China established a Consulate General in 1877 and supported the founding of a Singapore-China Chamber of Commerce, in 1906. In 1909, the imperial government ruled that the law regulating Chinese citizenship would be *ius sanguinis*, according to which children of a Chinese father would have the right to Chinese nationality. As result of this policy, the vast majority of the ethnic Chinese in Singapore instantly became imperial subjects of the Chinese state.

1 See Foucault (1997) for an analysis of the development of social medicine in Europe in the 18th and 19th centuries, when medical services and infrastructure for the masses were still incipient.

By the early 1900's, Sun Yat Sen's Tung Meng Hui republican movement (later called Kuomintang) and Chinese communists set foot in Singapore and competed for the hearts and minds of the population. In a context in which Chinese and ethnic Chinese living in Singapore still considered themselves citizens of China, these interferences had a disruptive effect and drew the population further away from the colonial administration. British authorities would take the first measures against communism only by the 1920s, when the Comintern became active in the island. The political situation in Singapore by this time was chaotic.

Whereas World War I had a small impact on Singapore, World War II was a horrendous experience for its population. The fall of Singapore was later deemed as the worst defeat in British military history and one of the greatest Japanese victories in WWII (OXFORD ENCYCLOPEDIA OF WORLD HISTORY, 1998, p. 613). Singapore inhabitants suffered greatly with the violence exerted by the occupying forces. General services (already limited in the colony) and commercial activities were disorganized, and the city fell into disarray.

The failure of the British to protect the island against a foreign aggressor showed Singapore's then incipient political class that they could not trust their security to other nations. In turn, the occupation by the Japanese during WWII showed them how cruel a foreign invader could be.

With the end of the war, the fact that the British were not able to rebuild Singapore generated dissatisfaction and spurred an independence movement. Communists were an active group in the movement and this fact put the island on the Cold War map. As much as a force for independence, the communists were also a source of agitation and instability.

The UK government soon realized that independence of Malaysia and Singapore was inevitable and in 1952 the administration formed the Rendel Commission in order to guarantee a peaceful transition in the region and safeguard British commercial interests.

In 1957, the Federation of Malaya declared independence and Singapore's leaders believed that a merge with the new country was the only feasible way for the island to survive and prosper, given its small size. However, with the merger, the composition of the Federation's population would be made up of 43% of ethnic Chinese against 41% of

Malay, given the high concentration of Chinese in Singapore. The solution to this problem seemed to be the inclusion of Singapore in the Malay Federation as a special member, with more autonomy than others, but with less representation within the federal government. Singapore (along with Sarawak and Northern Borneo) were included in 1963 and the country changed its name to Malaysia. The terms of the deal were advantageous for Singapore, which retained 60% of the income tax collected within the island and maintained autonomy to drive its educational, financial, and labour policies.

Malaysia was also not satisfied with the economic partition stipulated by agreement nor with the display of political autonomy by Singapore's leaders, who on different occasions showed ambition to rise onto the national scene. Both sides drifted apart as their political projects seemed irreconcilable. In August 1965, Singapore declared its independence, with support from the UK and the US. This moment is often referred to as a *national trauma* and a crucial moment in the shaping of the psyche of Singapore's leaders.

At the same time, between 1963 and 1965, the inclusion of Singapore in Malaysia displeased Indonesia's ruler, Sukarno. Indonesia had been independent from the Netherlands since 1945 and had ambitions of becoming the unifier of the Malay nation. Sukarno, who considered the creation of the Federation of Malaya (later Malaysia) a vestige of British colonialism and a challenge to his plans, started a military operation named *Konfrontasi* against the new country. This campaign included skirmishes along the land border between Indonesia and Malaysia, as well as bombings in the new country. Between 1963 and 1965, Singapore was victim of several attacks and had several fish boats apprehended by the Indonesian navy.

According to Leifer (SINGAPORE FOREIGN POLICY, *apud* TAN, 2009 p. 26), Singapore's characteristic insecurity and siege mentality emerged from the difficult process of independence of the new country. In his view, this factor would define the nation's foreign affairs. Although there is no doubt about the importance of the episodes surrounding the nations independence (*Konfrontasi*, the communist agitation, and the failure of the merger with Malaysia), I maintain that the earlier historical developments outlined in this section were critical to the formation of Singapore's outlook

on foreign affairs. By 1963-65, Singapore's history (from 1819 to 1965, and even prior to that) had already shaped the mindset of its population, as to what to expect from the external world. Colonial administration had no respect for the locals, Chinese communism had generated turmoil, and Japanese invaders had caused death and annihilation of social life – among other afflictions caused by external forces. It was by then only natural that the political elite had total distrust in other countries. When the national trauma of 1965 happened, Singapore's choice to become a pragmatic state in security issues was predetermined by its preceding history of external dependence and social disorder. A history of nearly a century and a half of instability and vulnerability had created the conditions for such trauma to take effect.

1819-1965: THE CASE FOR ECONOMIC LIBERALISM

A second thread runs through the island's history in regard to its connection with the external world, bringing a different lesson. According to the economic history of Singapore, openness to external markets contributes to prosperity. This is meant to be an empirical statement, not an ideological one, and I do not believe it holds true in every case, for every country. But as far as Singapore's historical experience goes, times of open foreign trade were times of economic growth, job opportunities, and increase of wealth, whereas restriction to such openness (be it internal or imposed by other countries) often brought about scarcity and impoverishment. Therefore, in economic affairs, for a Singaporean to be pragmatic means to adopt a free market economy and to prescribe this kind of policy in the foreign front.

Since the inauguration of the port (1819), Singapore has been an extreme experiment in economic liberalism. The disembarking of EIC official Stamford Raffles is today recognized both by the historiography and Singapore's official narrative as the defining moment for the island in its path to become a major trade hub. Raffles noticed that the island had potable water and a river mouth which was perfect for a commercial port. He saw in Singapore a perfect place to establish a port of the EIC and later in that same year he published a decree renouncing the collection of any tariff on trade.

In a few months, the port had already received hundreds of boats mainly from Southeast Asia. By 1821, 3000 ships had visited Singapore. In 1823, impressed with the expansion of trade, Raffles published a regulation establishing permanent absolute freedom of trade. According to this rule:

no sinister, no sordid view, no consideration either of political importance or pecuniary advantage, should interfere with the broad and liberal principles on which the British interests have been established. (...) Singapore will long and always remain a free port and that no taxes on trade or industry will be established to check its future rise and prosperity, I can have no doubt. (RAFFLES, 1823, p. 616-617)

The port received ships from Indonesia, Siam (part of today's Thailand), China, Malaysia, Arabic Peninsula and Europe. Soon after the British rescinded the prohibition against the presence of Americans in the port, in 1840, their vessels started visiting Singapore. The British were the main providers of financial capital, goods and services. A chamber of commerce was founded in 1837 and from 1846 one could find not only British, but also Australian, Indian and Chinese banks in the island. Newspapers with particular emphasis on commerce, such as the Singapore Chronicle (1824), the Mercantile Adviser (1835), and the Straits Times (1845) thrived.

All these changes in the economy were a direct result of liberalism and the inclusion of Singapore in the modern world market. Of course this inclusion also brought fluctuation, such as the opening of the Chinese ports to foreign trade in the 1840s, after the First Opium War (1835-1842), and then again after the Second Opium War (1856-1860). But fluctuation was never seen as a reason to dispense with free trade by the local elites, who did not seek protection for their economic activities – as happened in many colonial or post-colonial entities in other regions of the world, such as Latin America. Fluctuation was part of the game, something to be dealt with.

The emphasis on free trade was a consequence of the nature of the predominant economic activities in Singapore – shipping, port services, trade, finance – which were largely dependent on the trade flow. The industrial and agricultural sectors were comparatively underdeveloped

and the local market was insignificant, so the local elites had no reasons to advocate protectionism. But the way the views against protectionism became ingrained in the mentality of the local business community from that early period is still remarkable.

Evidence of such mentality came later when, in 1867, Singapore officially became a British crown colony as part of the Straits Settlements (with Penang and Malacca). Colonial authorities proposed a tax raise on trade shortly after, but faced a strong reaction from local businesses. In 1868, the commercial elite of the three main cities formed the Straits Settlements Association with the specific purpose of guarding “against any legislation that might prejudicially affect the interests of the Straits Settlements, and in particular that might be calculated to check or interfere with their commercial prosperity as free port of trade” (NAGENDIRAM, 1976, p. 69).

The opening of the Suez Canal in 1869 strengthened East Asia’s ties with the global trade. In the second half of the 19th century the British extended their influence in the Malay Peninsula, France occupied Indochina, and Spain reinforced its grip on the Philippines. The presence of European colonial powers in Southeast Asia coupled with the opening of a shorter trade route to Europe spurred an eightfold increase in Singapore’s trade flow from 1873 to 1913. In those years, the island successfully transitioned from a port that traded exotic product to a commercial hub with heavy circulation of commodities such as rubber, tin and sugar. By 1903, Singapore Port was the world’s seventh largest in tonnage of shipping and the city had 185 000 inhabitants, of which 164 000 were ethnic Chinese (TURNBULL, 2009, p. 104-105).

Singapore’s economy suffered hard blows with the Great Depression in the 1930s and the Japanese occupation during WWII. In the thirties, the global response to the 1929’s crash was protectionism, and as a result trade flow decreased dramatically, causing impoverishment and social instability. Later, in WWII, the Japanese occupation disrupted practically all economic activities in the island. It wasn’t until 1949 that the island would regain some economic balance.

In the 1960s, in the midst of a turbulent decolonization process, Singapore’s rising leaders had to think carefully about which path to take in order to promote economic development in a broader sense.

Industrialization, job creation, general welfare, infrastructure, services and other elements were now part of the equation. By that time, the correlation between open markets and economic prosperity was well established by the island's historical experience. So when Dutch economist Albert Winsemius came to Singapore in 1960 in order to provide counselling to Singapore's politicians, his idea that the country should be open to foreign investment was well-accepted. He emphasized the importance of gaining the trust of foreign investors in order to maintain a high rate of capital inflow, which in turn would generate conditions for the investments that the island needed.

To be fair, at first Winsemius did prescribe to Singapore a programme of import substitution industrialization (ISI), which was quite fashionable at that time. The island was supposed to become part of the Malay Federation (and eventually did from 1963 to 1965), so the adoption of an ISI policy aimed at the federation's internal market. With independence in 1965, Singapore – following Winsemius advice – turned to an export oriented model. More importantly, this view had support among Singapore's politicians, as Lee Kuan Yew (2000, p. 25-26) explains:

Following Singapore's independence in 1965, Dr Goh² realized the futility of keeping to this plan [import substitution] and began promoting an export-oriented developmental strategy. By adopting this export-oriented strategy, he went against influential economic theories circulating in the 1960s and 1970s which asserted that state protectionism and heavy government expenditure was necessary to spur growth in emerging economies.

Clearly Singapore's international stance in favour of a global free market reflects the country's own experience. Singapore promotes economic liberalism internationally essentially because it has always brought benefit to the country. During the time that the island suffered colonial subjugation, it also experienced accelerated economic growth precisely because of its openness to international commerce. Amidst the chaos of colonialism, with rampant epidemics of tropical fevers, poor housing, high criminality, and other afflictions, liberal (raw) capitalism was

2 Dr. Goh Keng Swee, Minister for Finance in 1959-65 and 1967-70.

the one thing that offered a chance of social ascension and economic security.

It is useful to compare the formation of Singapore's business mindset with that of Brazil, and maybe other Latin American countries, as to what their people should expect (or not) from the market and from the state. As amply covered by historical and sociological literature on the formation of the Brazilian state from colonial times to the present (principally the works of Raimundo Faoro [1958]), in Brazil the state represents a means to social ascent and economic security via jobs, land grants, subsidies, exchange of favours, status, and general protection against the instability of global markets. One can discern in the classical survey on Brazil's foreign policy titled *História da Política Exterior do Brasil* (History of Brazil's Foreign Policy), by Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011), a logic of economic foreign relations which is the exact opposite to the one outlined in this section. According to this work, the Brazilian economy collected benefits whenever it imposed limitations to foreign trade; and when the country lifted import barriers, local companies in general suffered a negative impact. This specific debate is beyond the scope of this article. I leave to the reader the judgement on whether the logic of Brazil's foreign trade stated in the aforementioned work is an expression of the country's mentality or indeed corresponds to how the Brazilian economy works. Either way, my point is supported.

In comparison, during the period that Singapore was controlled by the EIC, there was virtually no state in the classical sense to which citizens or subjects could appeal. Later, when Singapore formally became a colony of the UK, the state offered virtually no real prospect of life improvement, no job opportunities nor significant social benefits to the vast non-western population. Trade, businesses, entrepreneurship (legal or not), were the only concrete channels through which one might obtain some level of prosperity. Those two very different historical experiences resulted in two radically different mentalities regarding the *expected role* of the market in people's lives, and the duties of the state toward its citizens.

FINAL REMARKS

In the past two centuries, practically every corner of the world was, to various degrees, subject to the influence of external affairs, regardless

of how aware of it the local population is. Dramatic falls in commodity prices, the arrival of colonizers or invaders, the Cold War (and the hot wars it caused), and other external events impacted on numerous societies across the world. But for the most part of its pre-independence history, Singapore's destiny was, to an extraordinary high level, dictated by movements that were totally alien to its own internal dynamics at any given moment. Either as an element of the nation's common memory or as part of its unrecorded history and mythology, this vulnerability has shaped the psychology of Singapore's population and determined the pragmatic aspects of its foreign policy.

THE FUTURE

For a pragmatist state, changes in conjuncture mean changes in strategy. Lee Kuan Yew stated in 2013:

As the battle for Pacific pre-eminence between the US and China plays out, Asian nations – lesser powers – will have to adapt accordingly. Thucydides famously wrote that “the strong do what they can and the weak suffer what they must”. Smaller nations in Asia may not be resigned to such an unpleasant fate, but any realistic view of declining American influence in the Asia-Pacific will prompt countries to make changes to their external strategy”. (LEE, 2013, p. 71)

At the same moment when Xi Jinping announces in the 19th Chinese Communist Party Congress (October 2017) China's ambitions to play a leadership role in years to come, the US administration seems more inclined to increase military expenditure and to retreat from global trade and diplomatic forums. In Asia, some of the most eloquent indication of these tendencies are Xi's flirting with TPP members, China's proposal for a Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), and the USA's withdrawal from the TPP. Whether those movements will turn out to be major shifts in geopolitics is yet to be seen. In case they do, it will be interesting to see how Singapore's foreign policy will respond to any transformations. What will Singapore pragmatism prescribe for such a new arrangement?

Not only the balance of power changes. Mentality, as a component of decision making, is also dynamic. It is reasonable to assume that new generations will comprehend international politics differently than their parents and grandparents did. The Singaporeans who experienced the horrors of WWII and the instability of the decades that followed it are slowly stepping down and their memories will soon be matter only for history books. Naturally, younger generations will adopt different values from those embraced by them, and so what they consider to be Singapore's national interest will also alter.

REFERENCES

CERVO, A. & BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2011.

FAORO, R. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Editora Globo, 1958.

FOUCAULT, M. The birth of social medicine. In: FOUCAULT, M. *Power - Vol. 3 of Essential works of Foucault 1954-1984*. New York: New Press, 1997, p. 139-156.

HALL, K. *Maritime trade and state development in early Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawaii Press, 1985.

HELLMANN, G. Beliefs as rules for action: Pragmatism as a theory of thought and action. *International Studies Review* II, 2009, p. 638-641.

LEE, K. Y. *One man's view of the world*. Singapore: Strait Times Press, 2013.

LEE, K. Y. *From Third World to First: The Singapore Story 1965 – 2000*. Singapore: Times Editions, 2000.

MAHBUBANI, K. The Modern Miracle that is ASEAN. *Straits Times*, Singapore, 9 May 2015. Available at: <<http://www.straitstimes.com/opinion/the-modern-miracle-that-is-asean>>. Accessed on: 16 December 2017.

MAHBUBANI, K. Qatar: Big lessons from a small country. *Straits Times*, Singapore, 1 July 2017. Available at: <<http://www.straitstimes.com>>

com/opinion/qatar-big-lessons-from-a-small-country>. Accessed on: 7 November 2017.

MAHBUBANI, K. Singapore and the ASEAN Secretariat: A marriage made in heaven. In: KOH, TOMMY; SEAH, SHARON; e CHANG, LI LIN. *50 years of ASEAN and Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing, 2017a, p. 313-320.

NAGENDIRAM, R. *The Straits Settlements: 1867-1874*. Canberra: ANU, 1976.

OXFORD ENCYCLOPEDIA OF WORLD HISTORY. Fall of Singapore. Oxford: OUP, 1998, p. 613.

RAFFLES, T.S. Letter to John Crawford, Esq., Resident at Singapore. *The Asiatic journal and monthly register for British India and its dependencies, Vol XVI*. London: Kingsbury, Parbury, and Allen, 1823, p. 616-617. Available at: <https://play.google.com/books/reader?id=C6tFAQAAMAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.PP5>. Accessed on: 7 November 2017.

TAN, K. Y. L. *International Law, History & Policy: Singapore in the Early Years (Monograph n. 1)*. Singapore: Centre for International Law – National University of Singapore, 2011.

TAN, S. S. Riding the Chinese dragon: Singapore's pragmatic relationship with China. In: TSUNEKAWA, J. (Ed.). *The rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*. Japan: The National Institute for Defense Studies – Joint Research Series n. 4, 2009, p. 21-45.

TURNBULL, C.M. *A history of modern Singapore: 1819-2005*. Singapore: NUS Press, 2009.

VOGEL, E. F. *Deng Xiaoping and the transformation of China*. Cambridge (Mass.): Belknap Harvard, 2011.

WADE, G. An early age of commerce in Southeast Asia, 900-1300. *Journal of Southeast Asian Studies*, 40, 2, 2009.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITO ESPACIAL NO SÉCULO XXI: MUDANÇAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS EM FASE DE INCUBAÇÃO

Douglas Nascimento Santana* e Luciano Javier Liendo**

RESUMO

O crescimento dos interesses dos estados na exploração do espaço exterior exortou a sociedade internacional a forjar as normas e as instituições que compõem o atual Direito Espacial. Nesse processo de regulamentação do regime espacial, três etapas evolutivas foram identificadas. Na primeira, da criação do Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS), em 1959, até a celebração do Tratado do Espaço de 1967, a normatização decorreu de instrumentos de soft law. Na segunda, de 1967 até o Tratado da Lua de 1979, foi construído o arcabouço jurídico formal do regime por meio de cinco tratados internacionais. Na terceira, vigente até os dias atuais, o regime voltou a ser ajustado apenas por meio de normas não vinculantes, insuficientes para atender aos atuais condicionantes das relações internacionais. Por extrapolação dessa sequência evolutiva, defende-se que atualmente há fortes indícios de que o regime espacial se encontra em uma fase de transição. Há a necessidade de regular antigos temas não resolvidos, como o das órbitas geoestacionárias e o da desmilitarização do espaço, bem como lidar com novos problemas, como o lixo espacial, a exploração comercial de recursos naturais e o turismo espacial. Nas propostas existentes para enfrentar esses desafios podem estar abrigadas as sementes das mudanças normativas e institucionais futuras.

Palavras-chave: Direito Espacial; regime espacial; Tratado do Espaço; COPUOS; órbitas geoestacionárias; lixo espacial

* É diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil.

** É diplomata do Ministério de Relações Exteriores e Culto da República Argentina.

INTRODUÇÃO

O espaço exterior (cósmico, sideral, ultraterrestre ou ultra-atmosférico) constitui-se em ambiente no qual, por características intrínsecas, qualquer intervenção apresenta o potencial de produzir consequências globais. Em meados do século XX, diante do elevado nível de desenvolvimento tecnológico que a ciência aeroespacial alcançara, tornou-se premente a necessidade de normatizar a ação humana naquela que era a nova fronteira de expansão geográfica.

De imediato restou evidente que o mero transplante de normas jurídicas de outras searas do Direito Internacional para o espaço cósmico não seria possível, dadas as inúmeras especificidades desse ambiente. Não seria também conveniente criar ciência jurídica integralmente autônoma, social e conceitualmente desgarrada de um arcabouço jurídico mais amplo, pois ameaçar-se-ia perder princípios de direito historicamente consagrados. É por meio de adaptações de regramentos provenientes de outras áreas do Direito, portanto, que emerge o Direito Espacial, ramo do Direito Internacional Público que, inaugurado com o Tratado do Espaço de 1967, regula o uso pacífico do espaço exterior pelos estados.

A formação do Direito Espacial foi um fenômeno que ocorreu na contracorrente do processo habitual de especialização das áreas do Direito Internacional. Se, em geral, cada estado legisla sobre um determinado assunto, para, posteriormente, se reunir com outras entidades soberanas para a celebração de um acordo internacional, com o regime espacial ocorreu exatamente o oposto: primeiro veio o Direito Internacional, com resoluções e tratados sob os auspícios da ONU, para, mais tarde, os próprios estados levarem em consideração esses padrões internacionais, para regulamentar essa nova dimensão jurídica em seus arcabouços legais domésticos.

O Direito Espacial inovou também quando rompeu, por uma questão principiológica, com a tendência de dedicar ao domínio soberano estatal os novos espaços abertos pelo desenvolvimento tecnológico. Para o espaço exterior, o princípio de exploração em prol do benefício comum da humanidade prevaleceu sobre o princípio da apropriação nacional.

Neste trabalho, recompõe-se o processo histórico de criação e desenvolvimento das normas do Direito Espacial, com vistas a entender

os desafios que esse regime jurídico enfrenta atualmente e a prospectar avanços normativos e institucionais futuros. Na parte I, após breve contextualização do progresso da tecnologia espacial, esquematiza-se a trajetória histórica do regime espacial em três etapas evolutivas cronologicamente bem demarcadas, para fins de simplificação que facilite o entendimento da discussão posterior.

Na esteira dessa recomposição histórica do Direito Espacial, detalhar-se-á, na parte II, os princípios emanados do arcabouço jurídico convencional do regime, sobretudo do Tratado do Espaço de 1967, balizadores que são do comportamento dos estados no espaço exterior até os dias atuais.

Na parte III, adentra-se a análise sobre fragilidades e limitações do estado atual da regulamentação do Direito Espacial, decorrentes, mormente, das novas demandas trazidas pelo avanço tecnológico e pelas reconfigurações de poder interestatal. As discussões envolvendo órbitas geoestacionárias, militarização do espaço, lixo espacial, exploração de recursos naturais espaciais e turismo espacial serão aprofundadas, mesclando elementos jurídicos e condicionantes político-econômicos da atual conjuntura das relações internacionais.

Encerra-se este artigo, em sua seção Considerações Finais, envidando-se esforços para a prospecção de futuras tendências para o Direito Espacial. A análise dos atuais interesses dos estados em relação ao espaço cósmico, tendo como pano de fundo a linha evolutiva de desenvolvimento do regime espacial, oferece indícios de que é vivido um momento de transição: a atual crise que aflige o Direito Espacial parece induzir à emergência de um novo conjunto de normas e instituições para o regime. Mesmo que essas novas normas e instituições que estão sendo incubadas ainda não possam ser claramente perscrutadas, buscar-se-á aqui assinalar, entre as soluções que surgem para os problemas atuais, aquelas cuja viabilidade mereça ser mais bem apreciada por juristas, acadêmicos e diplomatas, quando de suas atuações na modelagem da regulamentação futura do uso e da exploração do espaço exterior.

PARTE I: ETAPAS EVOLUTIVAS DO REGIME ESPACIAL

A origem da tecnologia de produção de mísseis balísticos – os armamentos capazes de carrear objetos ao espaço cósmico – está no projeto das “bombas voadoras” nazistas (V2 *bombs*), que aterrorizaram os Aliados durante a Segunda Guerra Mundial. Nos estertores do conflito, soviéticos e americanos iniciaram uma caçada a essa tecnologia. No seio de suas operações para capturar material bélico não convencional (armas nucleares, químicas e biológicas), o serviço de inteligência estadunidense criou a “Operação *PaperClip*” e o russo a “Operação *Alsos Rusos*”, focadas nos mísseis balísticos (BRZEZINSKI, 2007).

Em maio de 1945, os soviéticos conseguiram controle sobre as instalações físicas do projeto alemão, baseado no Centro de Pesquisa em Tecnologias Avançadas e Armamentos do regime nazista, na ilha de Peenemünde, no Mar Báltico. Os americanos, contudo, haviam chegado antes e capturado as armas V2, seus projetos e até o cientista que os desenvolveu, o engenheiro alemão Werner Von Braun.

No imediato pós-Segunda Guerra, o uso dos espólios do projeto balístico nazista pelas duas superpotências foi diferente. Os norte-americanos, já detentores da técnica de fissão nuclear com uso militarmente bem-sucedido em Hiroshima e Nagasaki, não consideraram, inicialmente, o domínio da tecnologia de mísseis balísticos intercontinentais importante o suficiente para justificar os elevados custos envolvidos no desenvolvimento do projeto.

O desinteresse americano pelo espaço exterior não foi absoluto. Na década de 1950, o presidente e veterano de guerra Dwight Eisenhower disponibilizou recursos financeiros para o desenvolvimento de tecnologia de vigilância por sensoriamento remoto a partir do espaço ultraterrestre. O sistema permitiria supervisionar as instalações militares inimigas sem a utilização de aeronaves espãs, como os até então empregados aviões U2, cada vez mais abatidos por baterias de defesa antiaéreas (VON HARDESTY e EISMAN, 2007).

Diferentemente dos americanos, os soviéticos nutriram interesse prioritário no desenvolvimento da tecnologia de mísseis balísticos, tão logo tiveram conhecimento de sua existência, no início da década de 1940. Eles almejavam produzir veículos carreadores das pesadas bombas

atômicas que desenvolviam, pois as aeronaves de então da Força Aérea Vermelha não as conseguiriam transportar por longas distâncias quando elas estivessem prontas.

A União Soviética, portanto, não hesitou em aproveitar os conhecimentos oriundos do projeto nazista, colocando-se em vantagem em relação aos Estados Unidos. Ainda assim, foi necessária mais de uma década após a guerra até que o projeto soviético apresentasse os primeiros resultados de monta. Em 1957, o lançamento do Sputnik I à órbita terrestre, por meio do primeiro míssil balístico intercontinental capaz de alcançar, em minutos, qualquer ponto da superfície terrestre, inaugurou a “Era Espacial” (MACDOUGALL, 1985).

No contexto de polarização ideológica da Guerra Fria, a façanha tecnológica soviética no espaço exterior foi alardeada, em ambos os países, como inserida na contenda geopolítica terrestre que existia entre as duas superpotências. A aurora da Era Espacial viria acompanhada, destarte, de uma disputa armamentista alcunhada de “Corrida Espacial” (BAINBRIDGE, 2015).

A Corrida Espacial consubstanciava aquilo que viria a ser a marca da Guerra Fria: o controle das tecnologias duais como a variável determinante da agenda de segurança das relações internacionais. Indubitavelmente, o domínio de tecnologia avançada nas áreas nuclear, química, biológica e de satélites poderia ser revertido em exercício de autoridade política, na medida em que o potencial de confecção de armas de destruição em massa caminhava – e caminha – *pari passu* com o uso pacífico desses conhecimentos. Para a sociedade internacional, após o vislumbre provocado pelos avanços científicos espaciais, ficava a preocupação de que a rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética convertesse a Corrida Espacial em uma guerra além das fronteiras atmosféricas.

Em reconhecimento a essa ameaça de militarização do espaço exterior, as duas superpotências e os demais estados aquiesceram quanto à necessidade de regular o uso e a exploração dessa nova fronteira geográfica. Para fins de simplificação, que auxilie no entendimento das demais partes deste trabalho, aqui propõe-se um esquema da evolução histórica desse processo de institucionalização do Direito Espacial.

Assume-se como marco inaugural dessa esquematização a criação, em 1959, sob os auspícios da ONU, do Comitê para o Uso Pacífico do Espaço Exterior, o COPUOS (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space)¹. Trata-se de um órgão permanente, com incumbências técnico-científicas e jurídicas, que até os dias atuais é a instituição formal que suporta a discussão multilateral sobre o tema (BITTENCOURT NETO, 2014).

A partir da criação do COPUOS, é possível categorizar três etapas, cronologicamente bem demarcadas, na trajetória evolutiva do regime espacial. De 1959 até 1967, tem-se a primeira etapa, a dos prenúncios do Direito Espacial, caracterizada pelas primeiras iniciativas da comunidade internacional, para regulamentar o uso e a exploração do espaço cósmico. Nesse período, ocorreram os primeiros entendimentos bilaterais entre as superpotências da Guerra Fria e multilaterais no seio da ONU.

Com auxílio do subcomitê jurídico do COPUOS, as Nações Unidas iniciaram um processo de gradual regulamentação do regime por meio de *soft law* (instrumentos legais não vinculantes), sobretudo resoluções da Assembleia Geral (AGNU), como forma de equacionar os interesses divergentes. A Declaração dos Princípios Jurídicos que Governam as Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior, de 1963, é exemplo ilustrativo de resolução da AGNU que moldou o comportamento dos estados no espaço exterior na fase pré-convencional do Direito Espacial. Embora os instrumentos legais escolhidos não tivessem poder vinculante, a coincidência de preocupações dos estados quanto ao uso comunitário do espaço ultra-atmosférico garantiu-lhes ampla adesão (UNIDIR, 2012).

As inovações jurídicas trazidas pelos dispositivos de *soft law* foram, pouco a pouco, aglutinadas ao longo da segunda etapa evolutiva do regime espacial: a fase de codificação do Direito Espacial, de 1967 a 1979. O Tratado do Espaço de 1967 inaugura esse profícuo período de produção de normas vinculantes. Esse tratado, pedra angular do regime,

1 O Brasil integra o COPUOS desde sua criação em 1959. Em 1961, quando EUA e URSS acertaram, enfim, suas divergências sobre a composição do COPUOS e ele começou efetivamente a funcionar, o brasileiro Carvalho Silos foi eleito seu primeiro relator. O Brasil participou da elaboração de todos os tratados, convenções e resoluções sobre problemas espaciais aprovados pelo Subcomitê Jurídico do COPUOS, pelo próprio COPUOS e, finalmente, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (MONSERRAT FILHO, 1998).

e as quatro convenções que o complementam – o Acordo de Salvamento de 1968, a Convenção de Responsabilidade de 1972, a Convenção de Registro de 1975 e o Tratado da Lua de 1979 – compõem o arcabouço jurídico convencional do Direito Espacial (detalhado na parte II), que condicionou os novos padrões de relacionamento interestatal no que concerne a exploração do espaço exterior (CASELLA, 2009).

Finalmente, após o fracasso do Tratado da Lua de 1979, inicia-se a terceira etapa evolutiva do regime espacial, que, em larga medida, estende-se até os dias atuais. Essa etapa, que é caracterizada por ajustes no funcionamento do regime sendo promovidos, novamente, por meio de *soft laws*, será mais bem aprofundada na parte III.

DIREITO ESPACIAL CONVENCIONAL

O Direito Espacial é essencialmente convencional. O Tratado do Espaço é um tratado guarda-chuva (*umbrella treaty*), cujas normas foram desenvolvidas por quatro instrumentos vinculantes posteriores: o Acordo de Salvamento de 1968, a Convenção de Responsabilidade de 1972, a Convenção de Registro de 1975 e o Tratado da Lua de 1979 (CASELLA, 2009).

Esse processo de codificação foi rápido: dez anos após o lançamento do Sputnik (ocorrido em 1957, momento em que não havia nenhuma norma reguladora vinculante para o espaço exterior), o Tratado do Espaço já estava em vigor; e doze anos após ele, também as quatro convenções complementares já haviam sido criadas. Nesta seção, tece-se maior detalhamento sobre os princípios jurídicos trazidos pelo Direito Espacial convencional e sobre os novos padrões de comportamento estatal que eles ensejaram.

O Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes de 1967 (Tratado do Espaço) apresenta 103 ratificações, entre elas as do Brasil, e 25 assinaturas sob reserva de ratificação. Em linhas gerais, ele está assentado na premissa de liberdade de exploração e

uso do espaço por todos os estados, desde que para benefícios coletivos. Os sete princípios fundamentais trazidos pelos 17 artigos desse tratado guarda-chuva – aprofundados em suas convenções subsidiárias – balizam, até os dias atuais, os mais importantes usos do espaço exterior, como para telecomunicações, navegação, meteorologia, sensoriamento remoto e vigilância.

O *princípio do bem comum* (artigos 1º e 3º) estabelece que a exploração e o uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e dos demais corpos celestes, visam ao bem e ao interesse comum de todos os estados, que a ele deveriam ter acesso em condições de igualdade. Por bem comum, entendem-se aqueles benefícios que podem ser colocados à disposição da humanidade. A condição de igualdade no uso e na exploração garante, por sua vez, a não discriminação de estados, seja no respeito aos direitos, seja na obrigatoriedade de adequação de suas ações às normas do Direito Internacional (RANGEL, 1999).

Em um contexto de abissal assimetria de poder tecnológico, militar e político entre as duas superpotências *vis-à-vis* os demais países durante a Guerra Fria, não é sem relevância a consolidação, jurídica e *de facto*, do princípio da igualdade entre os estados na exploração do espaço exterior. Embora estejam diretamente relacionadas às questões de paz e segurança internacionais, as decisões envolvendo o uso do espaço cósmico não foram cooptadas pelo Conselho de Segurança da ONU, o que implicaria que padecessem da mesma assimetria de poder que rege essa instância, onde os cinco membros permanentes têm poder de veto.

O *princípio da não apropriação* é sacramentado no artigo 2º do Tratado do Espaço, que prevê que o “espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, não poderá ser objeto de apropriação nacional por proclamação de soberania, por uso ou ocupação, nem por qualquer outro meio”.

Sob a lógica principiológica então vigente no Direito Internacional, qualquer território poderia ser prontamente adquirido por um estado caso se tratasse de *res nullius* (do latim, “coisa sem dono”, que corresponde ao território em que ainda não há exercício de soberania por nenhum outro estado). O recém-acessado espaço exterior, sobretudo seus corpos celestes, estava, portanto, sob iminente ameaça de ocupação² (declaração de

2 Segundo AKECHURST & AKECHURST (1972), há quatro formas principais de aquisição de um território: ocupação, acessão, prescrição e cessão. A ocupação, declaração de soberania

soberania sobre *res nullius*). Ademais, havia histórico prévio de declaração de soberania pelos estados sobre o subsolo e sobre a coluna de ar acima do solo (o espaço aéreo)³, bem como de tentativas análogas de exercício de controle sobre o alto-mar, prévias às regulamentações sobre o espaço marítimo trazidas pela Convenção da ONU sobre o Direito do Mar de Montego Bay, de 1982 (BURROWS, 2010).

Com o Tratado do Espaço de 1967, foram abortadas as tentativas de declaração de soberania, de qualquer tipo, sobre o espaço exterior. O espaço cósmico foi declarado *res communis omnium* (“coisa comum a todos”). Em outros termos, não podendo ser declarado território nacional de nenhum país, o espaço exterior não se submeteria ao exercício de competências jurídicas plenas de nenhum estado em particular, desfrutando de proteção análoga à concedida à Antártida oito anos antes⁴.

Em 1979, o Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em Outros Corpos Celestes (Tratado da Lua) viria a ser criado, para regulamentar garantias adicionais de não apropriação nacional dos recursos espaciais. Último dos cinco tratados que compõem o arcabouço jurídico convencional do Direito Espacial, esse acordo teve apenas 16 ratificações e 4 assinaturas sob reserva de ratificação⁵. O nível de adesão dos estados, muito aquém daquele dos tratados anteriores, atesta o caráter controverso, desde sua origem, do princípio da não apropriação, bem como as dificuldades práticas que sempre existiram para o seu *enforcement*, conforme será discutido adiante.

O *princípio da desmilitarização do espaço* (artigo 4º) assegurou o uso do espaço cósmico e dos corpos celestes para fins exclusivamente pacíficos, na medida em que proibiu, expressamente, a presença de armas nucleares ou de qualquer outro tipo de armas de destruição em massa, bem como a instalação de bases militares nesses locais.

sobre território não pertencente a nenhum outro estado (*res nullius*), é o meio de aquisição de território que mais provavelmente se aplicaria para o domínio do espaço exterior. Adicionalmente, a resolução 242 (1967) do Conselho de Segurança da ONU proscreeva a aquisição de território por meio de guerra de conquista.

3 Convenção de Paris para a Regulamentação do Espaço Aéreo, de 1919.

4 O Tratado da Antártida de 1959 confere o *status* de *res communis* ao continente Antártico. A Convenção da ONU sobre o Direito do Mar também viria, em 1982, a garantir a mesma proteção ao alto-mar e aos fundos marinhos.

5 O Brasil jamais assinou o Tratado da Lua de 1979.

O princípio da desmilitarização do espaço representava também um reforço ao Tratado sobre a Proibição Parcial de Testes Nucleares (Partial Nuclear Test Ban Treaty – PTBT), assinado por mais de 100 países em 1963, que previu o banimento de testes nucleares na atmosfera, no espaço exterior e sob a água (MONTSERRAT FILHO, 2007).

A consagração, no artigo 5º do Tratado do Espaço, dos *astronautas como enviados da humanidade ao espaço exterior* constitui o quarto princípio aqui enunciado. Esse princípio imputa aos estados a responsabilidade de garantir proteção especial aos astronautas quando de suas atividades regulares no espaço exterior, bem como em caso de acidentes dentro da atmosfera.

A proteção aos astronautas foi aprofundada por meio do Acordo sobre o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico (Acordo de Salvamento) de 1968. O acordo detalhou as obrigações de seus estados parte e, em muitos casos, também dos estados não signatários dele, para salvar a tripulação e os equipamentos das naves espaciais vítimas de acidentes ou após aterrissagem forçada em país diferente daquele que os lançaram. Além de proteger a vida dos astronautas, era objetivo dessa convenção evitar que eles fossem interrogados e salvaguardar os equipamentos do estado lançador de ações de engenharia reversa por aquele que os recuperasse, garantindo, destarte, o segredo tecnológico (RANGEL, 1999).

Pelo *princípio da responsabilidade* (artigos 6º e 7º), o Tratado do Espaço estipula a responsabilização dos estados partes por suas atividades exercidas no espaço cósmico. Esse princípio representa uma aquiescência dos estados em assumir o ônus pelo exercício de uma atividade inerentemente arriscada, em ambiente de baixa ou nula força gravitacional. Sejam os danos causados a outros estados parte ou a cidadãos destes, o princípio prevê a responsabilidade estatal pelas ações praticadas por entidades tanto governamentais quanto não governamentais. Isso obrigou os estados parte a manterem uma vigilância contínua sobre todas as entidades com interesse em atuar no espaço ultra-atmosférico e a exigir delas autorização prévia ao início de suas atividades.

A despeito dos esforços da Comissão de Direito Internacional da ONU de 1953 para a codificação do tema, a qualificação de responsabilidade internacional e a definição da indenização seguem sendo

normas costumeiras do Direito Internacional. Em atenção ao intento do Tratado do Espaço de ser mais específico que o costume vigente, foi celebrada a Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais (Convenção de Responsabilidade), em 1972, para melhor regulamentar a responsabilidade dos estados por suas atividades realizadas no espaço exterior.

Em conjunto, o Tratado do Espaço e a Convenção de Responsabilidade preveem responsabilidade objetiva “for damage caused by a space object on the surface of the Earth or to an aircraft in flight, the Convention introduces absolute liability” (DIEDERIKS-VERSCHOOR, 1999, p. 39). Nesses casos, a responsabilidade é assumida quando da decisão de realizar atividade em ambiente de microgravidade. Esses tratados preveem responsabilidade subjetiva “for damage caused by a space object elsewhere than on the surface of the Earth, fault liability will apply” (DIEDERIKS-VERSCHOOR, 1999, p. 39). Esta responsabilidade solidariza riscos e benefícios entre estados e prioriza os interesses das vítimas. Para a atribuição de responsabilidade, seja ela objetiva ou subjetiva, esses instrumentos jurídicos admitem como culpáveis tanto os estados que fabricam o veículo lançador, quanto os estados do qual o veículo é lançado.

O Tratado do Espaço prevê também o *princípio da obrigatoriedade do registro dos objetos espaciais* (artigo 8º), de modo a torná-los identificáveis em caso de acidentes. Esse princípio viabiliza a atribuição de responsabilidade anteriormente descrita e o direcionamento das solicitações de reparações. A Convenção Relativa ao Registro de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico (Convenção de Registro), de 1975, foi criada para normatizar o artigo 8º do Tratado do Espaço, de modo a fornecer mecanismos adicionais para a aplicação da Convenção de Responsabilidade Internacional.

A Convenção de Registro construiu um sistema universal de registro dos objetos lançados ao espaço pelos estados, tornando desnecessários os registros nacionais nos moldes dos que possuíam os Estados Unidos e a União Soviética. O arquivo contendo as informações do registro universal fica sob custódia do secretário-geral da ONU (não do COPUOS), porém com acesso livre a todos os estados, o que garante transparência aos processos de lançamento dos objetos espaciais e de apuração de responsabilidades decorrentes dos acidentes (RANGEL, 1999).

O sétimo e último princípio trazido pelo Tratado do Espaço de 1967, o *princípio da cooperação* (artigos 9º, 10, 11 e 12), zelou pela assistência mútua entre os estados parte no uso e na exploração do espaço exterior, incluindo o compartilhamento de instalações físicas, de materiais e de veículos espaciais (desde que haja aviso prévio do estado solicitante). Em alinhamento com o princípio do bem comum, o primeiro aqui enunciado, a cooperação visava à criação de sinergia na ação dos estados em prol dos benefícios coletivos.

O princípio da cooperação abriu uma janela de oportunidade para a atuação no espaço exterior de países em desenvolvimento, que, isoladamente, não dispunham e ainda não dispõem das instalações e do conhecimento técnico necessários para o lançamento de objetos espaciais. Destaca-se, como epíteto da cooperação na área espacial entre países em desenvolvimento, a parceria sino-brasileira no projeto CBERS (*China-Brazil Earth Resources Satellite*) para construção e lançamento de satélites de sensoriamento remoto. Vigente desde 1988 após regulamentação bilateral, a parceria lançou cinco satélites. O projeto de desenvolvimento do sexto foi aprovado pelo Congresso brasileiro em 2016 e a construção de mais dois (CBERS-5 e 6) está em discussão no âmbito do Plano Decenal de Cooperação Espacial Brasil-China 2013-2022 (INPE, 2017).

LIMITAÇÕES DO DIREITO ESPACIAL

O Tratado do Espaço de 1967 e suas quatro convenções complementares guardam os princípios que, em essência, têm sido respeitados ao longo de mais de meio século de existência do regime espacial. As normas convencionais do Direito Espacial apresentam, contudo, limitações decorrentes do contexto histórico de Guerra Fria no qual foram codificadas, bem como da não previsão de discussões que somente se tornaram relevantes após subseqüentes avanços tecnológicos ocorridos na dinâmica área da ciência aeroespacial.

Desde 1979, após o Tratado da Lua, não foram adicionadas novas normas vinculantes ao arcabouço jurídico convencional do regime espacial. Nesta terceira etapa evolutiva do regime em que nos encontramos, sua atualização tem ocorrido por meio de *soft laws*, tendência análoga àquela de sua primeira etapa de evolução (1959-1967). Esses dispositivos legais, contudo, não têm logrado resolver, a contento, as novas demandas das

relações internacionais atuais, sobretudo aquelas suscitadas pelos estados que dominam a tecnologia espacial e que desejam dela melhor se aproveitar, para ampliar seus benefícios econômicos, seus poderes militares e suas influências políticas.

Esta seção apresenta uma discussão, não exaustiva, de temas que, a partir da década de 1970, passaram a desafiar as normas do Direito Espacial na forma como elas se encontram codificadas nas convenções do regime. Uma categorização das controvérsias de acordo com os artigos dos tratados por elas afrontados mostrar-se-ia deveras arbitrária, dada a multiplicidade de dispositivos legais simultaneamente afetados por cada problema. Optou-se, aqui, por uma categorização temática que, embora igualmente imperfeita, mostrou-se capaz de melhor clarificar nosso entendimento sobre como os condicionantes contemporâneos das relações internacionais têm testado os limites do Direito Espacial.

ÓRBITAS GEOESTACIONÁRIAS

Uma órbita é considerada geoestacionária quando os objetos que nela orbitam desenvolvem trajetória circular, sobre a linha do equador do planeta, nos pontos de latitude zero, e a sua rotação acompanha exatamente a velocidade de rotação da Terra. Isso ocorre a uma altitude aproximada de 36 mil quilômetros acima do nível do mar (CASTILLO, 2013).

Para um observador situado sobre a superfície terrestre, um satélite em órbita geoestacionária permanece sempre na mesma posição. Graças a isso, uma antena terrestre vinculada a um satélite estacionário pode permanecer fixa, apontando sempre para uma mesma direção do céu, sem necessitar ser redirecionada periodicamente. Essa órbita é, portanto, cobiçada para a alocação de satélites de comunicações, seja porque permite uma ampla cobertura do território com só um aparelho, seja porque nela quase inexistente chuva cósmica, o que diminui a possibilidade de interferência nos sinais de transmissão.

A exploração das órbitas geoestacionárias para fins civis e comerciais constitui, atualmente, o principal aproveitamento do espaço exterior. Nessas órbitas estão lotados 30% dos satélites artificiais operativos (531 de um total 1738 em atividade). Estados Unidos, China e Rússia lideram, com folga, o *ranking* de possuidores desses equipamentos. Só para ilustrar a magnitude da presença desses atores, somente os norte-americanos são

proprietários de cerca de 45% (803 dos 1738) dos satélites operativos (UCS, 2017).

Embora o Tratado do Espaço de 1967 tenha previsto, pelos princípios do bem comum e da não apropriação, um uso partilhado do espaço exterior em prol do bem coletivo, a soberania estatal sobre as órbitas geoestacionárias tornou-se objeto de discussão no Direito Internacional desde meados da década de 1970.

Em 1975, Colômbia e Equador reivindicaram, na Assembleia Geral da ONU, soberania sobre os segmentos de órbitas geoestacionárias localizados acima de seus territórios. Em 3 de dezembro de 1976, nove países equatoriais (Colômbia, Congo, Equador, Gabão, Indonésia, Quênia, Somália, Uganda e Zaire) levaram a demanda adiante, ao emitirem a Declaração de Bogotá, reivindicando, formalmente, seus direitos de soberania sobre esses trechos específicos do espaço exterior (GOROVE, 1979).

Três ideias são centrais na argumentação dos países equatoriais. Primeiro, a órbita geoestacionária constitui um fato físico ligado à realidade da Terra, porque a sua existência depende única e exclusivamente de suas relações com os fenômenos gravitacionais gerados pelo planeta. Segundo, essas órbitas foram declaradas como sendo um “recurso natural” no artigo 33 do Acordo de Málaga de 1973, que viria a ser substituído pela Convenção Internacional de Telecomunicações de 1982. Terceiro, ao ser tal órbita um recurso natural, seria possível aplicar a Carta de Direitos Econômicos e Deveres dos Estados, aprovada pela AGNU em 1974, e as resoluções 1803 (1962) e 3171 (1973) da AGNU, três instrumentos jurídicos internacionais que preveem que todos os estados exerçam soberania plena e permanente, incluindo posse, uso e disposição de seus recursos naturais.

As potências espaciais rejeitam as reclamações acima descritas. Elas defendem que a Declaração de Bogotá se contrapõe ao Tratado do Espaço de 1967, cujo artigo 2º proscreve, expressamente, qualquer reivindicação de soberania sobre o espaço sideral. Afirmam também que a prática dos estados criou um novo costume no Direito Internacional, pelo qual o limite entre o espaço aéreo e o espaço cósmico ficaria localizado por volta de 100 a 110 quilômetros acima do nível do mar. A órbita geoestacionária,

localizada a 36 mil quilômetros da superfície terrestre, estaria, portanto, indubitavelmente, dentro da zona definida como espaço exterior.

Segundo Alain Pellet e Patrick Daillier-Lgdj (2009), o *enforcement* do princípio da não apropriação pode ser prejudicado pela indefinição dos limites entre espaço aéreo e espaço exterior. Diferentemente do que é afirmado pelas potências espaciais, não há consenso sobre a distância de 100 a 110 quilômetros da superfície como fronteira entre eles.

O espaço aéreo é a coluna de ar existente acima dos territórios dos estados, de seus mares, do alto mar e da Antártida. Pela Convenção de Paris para a Regulamentação do Espaço Aéreo, de 1919, sobre ele os estados exercem poderes soberanos. O espaço exterior, por sua vez, conforme visto anteriormente, é regido por regime jurídico diferente, baseado no princípio do *res communis* (CASELLA 2009). Essa imprecisão conceitual obstaculiza a resolução definitiva das demandas estatais envolvendo soberania. Mais do que a necessidade de associar conhecimentos técnicos com princípios jurídicos, essa definição depende de uma decisão política consensual entre os países, conforme discutido adiante.

Como argumento subsidiário contra o pleito soberanista dos países equatoriais, as potências espaciais apontam que, de acordo com o princípio geral do direito *first come, first served*, a órbita geoestacionária tem de ser usada por aqueles que lá chegaram com antecedência. Nesse sentido, os estados equatoriais não poderiam reivindicar direitos soberanos sobre uma área onde eles não exerceram nem exercem o menor sinal de dominância efetiva (VELÁZQUEZ ELIZARRÁS, 2013).

Merece destaque a posição do Brasil nessa controvérsia, por se tratar de país equatorial. O Brasil assinou a Declaração de Bogotá como observador. A comunidade internacional e muitos juristas interpretaram esse ato como um apoio irrestrito à tese da possibilidade de apropriação soberana de partes da órbita geoestacionária pelos países equatoriais. A preocupação brasileira, contudo, sempre foi a de rejeitar o princípio do *first come, first served* e de pleitear a adoção de um mecanismo de acesso equitativo a esse recurso natural limitado que é o espaço exterior. Em larga medida, os interesses brasileiros foram satisfeitos com a posterior padronização de algumas normas de uso das órbitas geoestacionárias pelas Conferências da União Internacional de Telecomunicações (UIT) de 1977, 1983, 1985 e 1988 (MONSERRAT FILHO, 1998). O Brasil defende,

incondicionalmente, o princípio de que o espaço exterior, inclusive toda e qualquer órbita da Terra, não pode ser objeto de nenhum tipo de apropriação nacional (GUERREIRO, 2000).

Embora arrefecida atualmente, a disputa entre os países equatoriais e as potências espaciais em torno das órbitas geoestacionárias ainda não foi completamente resolvida. Permanece a necessidade de maior institucionalização do regime espacial, para permitir um uso mais eficiente e equitativo dessas órbitas, conforme discussão nas Considerações Finais.

MILITARIZAÇÃO DO ESPAÇO EXTERIOR

Ao especificar os tipos de armas proibidas no espaço exterior – nucleares e demais armas de destruição em massa –, o Tratado do Espaço expôs uma falha jurídica: a de permitir que outros tipos de armas, como mísseis convencionais e novas armas que viessem a ser desenvolvidas, pudessem ser instaladas pelos países no espaço cósmico. A proibição da militarização do espaço não é, portanto, absoluta, pois essa falha relativiza a proscricção jurídica que o Direito Espacial convencional almejou estipular.

Ao analisar o entendimento do Departamento de Estado norte-americano sobre os compromissos celebrados pelo país quanto ao uso do espaço exterior, Barry D. Watts (2001, p. 21) enfatiza que:

The main prohibitions of the 1967 outer-space treaty are to ban weapons of mass destruction from both outer space and celestial bodies, and to reserve the moon and other celestial bodies for peaceful purposes — meaning no military bases, weapon testing or military maneuvers. Literally interpreted, these prohibitions do not bar conventional or nonnuclear weapons from orbital space. Nor does the 1967 space treaty explicitly prohibit a space-based laser being placed in earth orbit and used against terrestrial targets.

China e Rússia são duas potências espaciais que ameaçam a atual supremacia americana na área de satélites. Além do elevado investimento na criação de redes próprias de comunicação e de monitorização espaciais para fins civis, esses países patrocina programas governamentais de desenvolvimento de armas antissatélite, o que atesta a importância também militar que eles atribuem ao espaço cósmico (WATTS, 2001).

De acordo com analistas militares, uma corrida armamentista no espaço exterior pode dificilmente ser evitada pelo poder de persuasão do arsenal bélico nuclear e convencional do atual *hegemon* militar, os Estados Unidos, uma vez que “In space, the United States is less able to deny entry to other states’ militaries, including Russian and Chinese antisatellite capabilities, than it is in the air and sea commons” (BROOKS e WHOLFORTH, 2016, p. 19).

A ameaça de militarização do espaço é agravada pela baixa capacidade do COPUOS, para limitar os ímpetus armamentistas dos estados. O COPUOS padece de uma paralisia decisória decorrente da exigência de consenso entre os estados membros para a aprovação de suas resoluções (BITTENCOURT NETO, 2014). Em termos práticos, o consenso representa a previsão de poder de veto para todos os membros, o que deprecia a eficácia do processo decisório e, por consequência, transforma o comitê em uma *toothless tiger institution*.

LIXO ESPACIAL

O lixo espacial é definido mediante um critério de utilidade: configuram lixo espacial os componentes ou pedaços de veículos lançados ao espaço, ou esses objetos integralmente, quando não mais apresentam utilidade (MONSERRAT FILHO, 2007, p. 94). A NASA ratifica essa definição ao especificar “space debris as artificial objects, including derelict spacecraft and spent launch vehicle orbital stages, left in orbit which no longer serve a useful purpose” (NASA-Handbook 8719.14, 2008).

É certo que objetos não são descartados no espaço exterior intencionalmente pelos estados lançadores, como o emprego da palavra “lixo” poderia sugerir. Tratam-se de detritos que se desprendem das aeronaves ou objetos espaciais inteiros que não são trazidos de volta à Terra pelo estado lançador por limitações técnicas ou financeiras.

As estimativas do volume de lixo existente em órbita preocupam. Segundo a NASA (apud ANDRADE, 2016, p. 71), haveria cerca de 13 mil detritos maiores que 10 cm, 100 mil medindo entre 1 cm e 10 cm e dezenas de milhões de pedaços menores que 1 cm no espaço cósmico. Nessa mesma linha, segundo a United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA, 2017), dos 19 mil objetos artificiais atualmente sendo rastreados nas órbitas terrestres, só cerca de 1.700 deles são satélites

funcionais, sendo os objetos restantes coletivamente conhecidos como “restos espaciais”. O Brasil contribui com essas estatísticas. Dos cinco satélites já lançados pelo projeto CBERS, os três primeiros, CBERS-1, CBERS-2 e CBERS-2B, da primeira geração, lançados entre 1999 e 2007, estão inativos, constituindo, portanto, lixo espacial.

São essencialmente dois os perigos derivados desse lixo fluando no espaço. O primeiro risco é que ocorra a coalizão de um equipamento fora de funcionamento com satélites ativos, como aconteceu, por exemplo, em 2009, entre o satélite IRIDIUM 33 dos EUA e o satélite inativo russo COSMOS 2251. A segunda ameaça é a reentrada descontrolada desse lixo espacial na atmosfera terrestre, como ocorrido em 2011, com dois satélites, um deles estadunidense (satélite UARS) e outro alemão (satélite ROSAT), que teriam se desintegrado na reentrada (WHEELER, 2014).

O Tratado do Espaço de 1967 resulta muito genérico para lidar com os novos problemas decorrentes do acúmulo progressivo de lixo espacial. O Acordo de Salvamento e a Convenção de Responsabilidades abordam os temas da responsabilidade por acidentes no espaço ou quando do retorno à superfície terrestre dos objetos lançados ao espaço, mas não aportam soluções de como lidar com os detritos espaciais.

Para reduzir o lixo que orbita em torno do planeta, a sociedade internacional pode agir de duas formas: reduzindo sua produção ou retirando de órbita o já produzido (WHEELER, 2014; KLINKRAD, 2010). Em referência à primeira ação, nas últimas décadas vários acordos não vinculantes foram criados para reduzir a produção de lixo espacial e mitigar seus efeitos, ao mesmo tempo em que buscam orientar o comportamento dos estados na matéria. São exemplos dessas iniciativas: 1) *European Code of Conduct for Space Debris Mitigation*, elaborado em 2004 pela Agência Espacial Europeia, em conjunto com as agências espaciais de França, Itália, Reino Unido e Alemanha; 2) *IADC⁶ Space debris mitigation guidelines*, que é um fórum governamental internacional para a coordenação mundial de atividades de pesquisa na área de detritos espaciais entre as agências espaciais que dele fazem parte (13 agências); 3) *ITU Recommendation S.1003.2*, que é uma recomendação emitida pela

6 O *Inter-Agency Space Debris Coordination Committee* (IADC) foi criado em 1993 e coordena as atividades das 13 principais agências espaciais do mundo que cuidam do tema do lixo espacial. Para mais detalhes, ver: <<http://www.iadc-online.org>>.

UIT, em 2010, para evitar que seus estados parte continuassem gerando lixo espacial na órbita geostacionária na velocidade em que vinham fazendo; e 4) *SPACE Debris Mitigation Guidelines of the UNCOPUOS*, que traz orientações aprovadas em 2007 pelo Subcomitê Técnico-Científico do COPUOS, para exortar os estados a limitar os detritos liberados durante o funcionamento dos objetos espaciais, a minimizar os riscos de desintegração não intencional das aeronaves e a evitar a desintegração intencional delas. O caráter não vinculante dessas recomendações dificulta sua implementação (WHEELER, 2014).

A segunda ação para reduzir a quantidade de lixo espacial é a retirada de objetos espaciais inativos do espaço. O local mais comumente escolhido pelos estados lançadores para o retorno e o depósito de satélites inoperantes é o chamado *Point Nemo*. Trata-se do ponto mais distante de qualquer massa de terra do planeta, localizado no meio do Oceano Pacífico, equidistante cerca de 1.600 km das costas da Oceania, da América do Sul e da Antártida. O *Point Nemo* funciona como um verdadeiro “cemitério” de objetos espaciais (PETTTT, 2017).

Há limitações operacionais que impedem uma sistematização dessa atividade que a transformaria em uma solução definitiva para o problema do lixo espacial. À medida que satélites, bases espaciais e demais objetos aeroespaciais vão se tornando obsoletos, a equipe de monitoramento terrestre desses artefatos perde, gradualmente, controle sobre sua localização e seu funcionamento. Trazê-los de volta torna-se, portanto, atividade de risco, pela incapacidade de se precisar, com absoluta segurança, o ponto de queda, seja ele o *Point Nemo* ou qualquer outro local escolhido.

Uma segunda opção para a retirada de lixo espacial de órbita é por meio de uma missão de “limpeza espacial”, que já se mostra tecnicamente viável (COTTON, BENNETT e ZEE, 2017). Em termos políticos, contudo, essa opção não é factível. Os estados lançadores zelam pelo sigilo das informações científicas que seus objetos espaciais portam. Eles preferem mantê-los em órbita, sob risco de atingirem aeronaves e outros satélites ou de pôr em risco a vida de astronautas, a permitir que outros estados ou uma empresa privada os retirem de lá.

O lixo espacial, portanto, tem se tornado um perigo constante para a segurança de astronautas e das populações em terra. O problema é particularmente sensível para países em desenvolvimento, como o Brasil,

pois detritos espaciais podem destruir em segundos os esforços de anos de fomento ao desenvolvimento tecnológico.

EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS ESPACIAIS

Atualmente, embora o princípio do uso comum para fins pacíficos do espaço cósmico permaneça dominante, emergem ameaças críveis ao caráter de *res communis* dessa área geográfica. Um dos principais desafios para o Direito Espacial no século XXI é lidar com a ambição das potências espaciais de exploração de recursos naturais de corpos celestes. Embora essa discussão fosse marginal quando da confecção dos cinco tratados que estruturaram o arcabouço jurídico convencional do regime espacial, o avanço tecnológico tornou a exploração econômica do espaço tecnicamente viável e economicamente desejável e alavancou o tema para o centro do debate sobre o futuro do regime.

A regulamentação da exploração de recursos naturais espaciais foi justamente o ponto controverso que levou à baixa adesão ao Tratado da Lua de 1979, conforme anteriormente visto. Nesse instrumento, previa-se que a exploração dos corpos celestes fosse conduzida por uma entidade internacional cooperativa (de natureza jurídica não especificada), gerida por todos os estados simultaneamente. Na ocasião, diversos países alegaram que a gestão conjunta poderia tornar o desenvolvimento de pesquisas e a própria exploração do espaço exterior economicamente inviáveis (BRZEZINSKI, 2007).

Atualmente, soma-se às preocupações estatais sobre a exploração de recursos naturais espaciais o interesse de empresas privadas. Bem-sucedidas missões aeroespaciais, como a *NASA's Dawn*, a *JAXA's Hayabusa* e a *ESA's Rosetta*, foram capazes de identificar corpos celestes ricos em recursos naturais (NASA, 2017). Empresas privadas norte-americanas da área de tecnologia espacial já desenvolvem pesquisas, em fase avançada, para a viabilização da exploração desses recursos a custos operacionais muito mais baixos que o dessas viagens exploratórias pioneiras.

Entre as companhias estadunidenses, merecem destaque a Planetary Resources e a Deep Space Industries. A Planetary Resources é especializada na pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia para a prospecção e a exploração de recursos naturais em asteroides. Sua primeira missão está programada para 2020. Por meio de um único lançamento de foguete,

a empresa pretende colocar no espaço múltiplas aeronaves, capazes de explorar diversos asteroides em busca de água e minérios e de coletar dados que permitam a construção da primeira mina comercial no espaço (LEWICK et al, 2013; PLANETARY RESOURCES, 2017).

A Deep Space Industries, por sua vez, almeja assumir a dianteira na produção de motores de propulsão, sistemas de navegação e espaçonaves de baixo custo, que permitam a outras empresas a exploração de recursos naturais de asteroides. Embora não tenha anunciado data para início de suas missões, a empresa já disponibiliza vendas de sua tecnologia – parte dela desenvolvida em parceria com o governo de Luxemburgo – para investidores interessados na mineração espacial (LEWIS, 2015; DEEP SPACE INDUSTRIES, 2017).

Quando se enxerga o espaço cósmico sob uma perspectiva comercial, como têm feito os Estados Unidos, a defesa estatal dos interesses econômicos das empresas de seus nacionais torna-se racional e encontra apoio de grupos políticos domésticos bem estruturados. Em 2015, o presidente Barack Obama aprovou o *Ato para a Exploração e Utilização de Recursos Espaciais*. Em essência, trata-se da possibilidade de privatização de recursos naturais de asteroides e de outros corpos celestes, uma vez que essa lei expressamente autoriza a “posse, propriedade, transporte, uso e venda” dos recursos explorados pelas empresas privadas norte-americanas (US CONGRESS, 2015).

É evidente o afronto desse ato normativo doméstico dos Estados Unidos ao princípio da não apropriação do espaço exterior, introduzido no Direito Internacional pelo Tratado do Espaço de 1967. Embora a postura estadunidense guarde semelhanças com os clamores soberanistas de Colômbia e Equador sobre as órbitas geoestacionárias, no caso americano, contudo, o poder econômico do país e de suas empresas torna a reivindicação mais ameaçadora à atual ordem jurídica estabelecida que o pleito dos países equatoriais.

Entre os argumentos jurídicos apresentados pelos congressistas americanos que patrocinaram o ato, há a alegação de que, desde as primeiras missões espaciais, todos os estados têm-se apropriado de pequenas rochas e amostras de material espacial. Por extensão desse argumento, o mesmo tipo de apropriação poderia ser aplicável a minérios e outros recursos de asteroides ou outros corpos celestes, quando extraídos por empresas

privadas. Para os defensores da lei, a diferença entre as duas situações não estaria na existência ou não de um comportamento de apropriação, pois ele já seria um “costume” vigente; mas apenas na quantidade de material apropriado (US CONGRESS, 2015).

Ressalva-se, contudo, que as amostras que têm sido obtidas por astronautas desde o início da Era Espacial são pequenas e para fins meramente científicos. O bem comum advindo do estudo desses materiais é condizente com os princípios do Direito Espacial, enquanto que os benefícios particulares provenientes da exploração econômica de recursos por empresas privadas a eles se opõem.

TURISMO ESPACIAL

A recente ocorrência de algumas viagens espaciais, com a finalidade de entretenimento dos tripulantes que por elas pagaram vultosas quantias, trouxe ao horizonte do mundo dos negócios a factibilidade da exploração comercial do espaço para fins turísticos. Quatro empresas destacam-se no desenvolvimento de projetos que visam a tornar economicamente viável o turismo espacial: Virgin Galactic (GBR), RocketPlane Kistler (EUA), Space Adventures (EUA) e Planet Space (CAN).

Com previsão de início de atividades regulares para 2018, essas empresas já conseguiram concretizar a venda de passagens (por valores em torno de 250 mil dólares), o que demonstra a existência de um mercado em potencial (WALL, 2017). Em termos técnicos, trata-se de voos suborbitais⁷, o que não suscitaria, aprioristicamente, problemas para a legislação do Direito Espacial. Para a realização dessas viagens, segundo as normas da aviação civil, seria suficiente uma autorização de voo concedida pelo estado onde está localizada a base de lançamento e de pouso. Diante da indefinição dos limites entre o espaço aéreo e o espaço exterior e da viabilidade técnica de realização de voos mais prolongados que os atualmente planejados, observa-se que, sim, o princípio do bem comum que rege o uso e a exploração do espaço cósmico encontra-se ameaçado.

7 As espaçonaves das empresas de turismo espacial estão programadas para apenas chegarem à zona de transição entre espaço aéreo e espaço exterior, a cerca de 100 km do nível do mar. A essa altura, os motores são desligados, o veículo entra em queda livre, com sensação de gravidade zero garantida por três a quatro minutos, antes que o procedimento de pouso na mesma base de decolagem seja iniciado (WALL, 2017).

A realização de viagens turísticas para o espaço desperta outras duas importantes discussões. A primeira delas, bem resolvida, envolve a atribuição de responsabilidade internacional em caso de eventuais acidentes. Conforme anteriormente visto, sejam os danos causados a outros estados parte ou a cidadãos destes, o princípio da responsabilidade (expresso nos artigos 6º e 7º do Tratado do Espaço de 1967 e na Convenção de Responsabilidade de 1972) prevê a responsabilidade do estado lançador ou dos estados lançadores pelas ações praticadas por entidades governamentais e não governamentais, nestas incluídas as empresas privadas.

A segunda discussão faz referência ao aumento do lixo espacial previsto com a intensificação das missões de lançamento de objetos ao espaço exterior. Como ainda não foi solucionado o problema da sustentabilidade ambiental no espaço, a autorização, sem restrições, da atividade comercial de turismo espacial pode rapidamente escalar o problema.

O lixo espacial, assim como os demais desafios que o atual contexto das relações internacionais tem oferecido ao arcabouço jurídico convencional do Direito Espacial demandam, portanto, ajustes normativos e institucionais do regime. Discutir possíveis alternativas de soluções para esses problemas são o foco da seção que encerra este trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: MUDANÇAS EM INCUBAÇÃO

Ao longo do século XX, o desenvolvimento científico e tecnológico permitiu o acesso da humanidade a uma nova fronteira geográfica, o espaço exterior. O gradual crescimento dos interesses econômicos e estratégicos dos estados em explorar a esfera sideral exortou a sociedade internacional a regular, juridicamente, esse novo âmbito da ação humana.

Até que se alcançasse o atual nível de regulamentação, três etapas evolutivas do regime espacial podem ser identificadas, conforme explicitado neste artigo. Na primeira etapa, a dos prenúncios da codificação do Direito Espacial, que vai da criação do COPUOS, em 1959, até a celebração do Tratado do Espaço de 1967, observou-se que a normatização decorreu de instrumentos de *soft law*, como resoluções da ONU.

Na segunda etapa, a da consolidação do Direito Espacial convencional, que vai de 1967 até a abertura para assinaturas do Tratado da Lua de 1979,

observou-se a constituição do arcabouço jurídico formal do regime por meio de tratados internacionais (o Tratado do Espaço de 1967 e suas quatro convenções complementares). Essa foi uma fase de intensa produção de normas vinculantes, às quais aceitaram se submeter inclusive as grandes potências militares e espaciais da Guerra Fria.

Na terceira etapa, que se estende de 1979 até os dias atuais, mudanças na tecnologia disponível e nos interesses dos estados colocam progressivamente em xeque, até o limite, os princípios que norteiam o uso e a exploração do espaço cósmico. O regime voltou a ser ajustado aos condicionantes das relações internacionais apenas por meio de normas não vinculantes, de forma análoga ao que ocorreu na fase pré-convencional.

Por extrapolação temporal da sequência evolutiva de regulamentação do regime espacial aqui descrita, é possível afirmar que, no início do século XXI, há indícios relevantes de que se vive um período de transição: o nível de questionamento à ordem constituída do Direito Espacial é tão profundo, que uma nova rodada de celebração de acordos vinculantes e de criação de novas instituições parece ser o ajuste futuro mais plausível para o regime espacial. Merecem mais detalhado escrutínio, portanto, as atuais propostas para enfrentar esses desafios, por nelas poderem estar abrigadas as sementes de soluções futuras.

No tema da gestão das órbitas geoestacionárias, a atuação de uma organização internacional, criada para outros fins que não aqueles previstos pelos tratados que regem o Direito Espacial, já tem sido fundamental para lidar com as limitações operativas do regime. Trata-se da União Internacional de Telecomunicações (UIT).

A preocupação dos países-membros dessa organização quanto à exploração progressiva de recursos orbitários e de radiofrequências limitados e a conseqüente possibilidade de congestionamento de órbitas de satélites geoestacionários os levou a examinar mais detalhadamente a questão do acesso equitativo aos recursos. Isso ensejou que a UIT incorporasse em seu regime regulatório planos de radiofrequência e mapas de posições orbitais. Esses instrumentos asseguram a cada país uma posição orbital predeterminada, associada à utilização livre e gratuita, em qualquer momento, de uma certa quantidade do espectro de radiofrequência (LEWIS, 2017).

Considerando que esses dispositivos regem uma parte considerável do uso dos serviços de radiocomunicações mais exigidos, eles são, atualmente, uma alternativa razoável para aqueles países que hoje não dispõem de condições tecnológicas para a exploração dos recursos das órbitas geoestacionárias. Os planos orbitais não são, contudo, suficientes no longo prazo, para salvaguardar direitos básicos dos países de acesso equitativo aos recursos orbitais e de radiofrequência.

Conforme é ressaltado por Velázquez Elizarrarás (2013, p. 636-38), embora a legislação espacial existente e a UIT considerem os direitos e os interesses dos povos menos desenvolvidos, elas ainda não proíbem, expressamente, a implementação de mecanismos monopolizadores das principais atividades espaciais. Essa situação é inquietante, já que as assimetrias de capacidades de acesso ao espaço exterior podem se tornar um instrumento futuro de dominação política e econômica das nações desenvolvidas sobre as nações em desenvolvimento.

A vinculação mais direta da UIT às normas do Direito Espacial, por meio de tratado que lhe impute atribuições ainda mais amplas na gestão das órbitas geoestacionárias, emerge, portanto, como uma possibilidade de maior institucionalização do uso desse que é, atualmente, o mais bem aproveitado potencial do espaço exterior.

Quanto ao recrudescimento da ameaça de *militarização do espaço exterior*, é possível argumentar que seria conveniente uma revisão do artigo 4º do Tratado do Espaço de 1967, que apenas proíbe, expressamente, a instalação de armas nucleares e de destruição em massa, deixando abertura legal para o posicionamento de outras armas no espaço ultra-atmosférico. Para esse caso, a mudança normativa não é, no entanto, a alternativa que neste artigo é considerada necessária para o futuro.

Em termos práticos, não se pode negar que os estados são complacentes com o não uso da força no espaço exterior. Para o jurista argentino Manuel Ferrer (1976), o uso pacífico do espaço exterior é norma costumeira que teria adquirido o caráter de *jus cogens*, uma vez que se trata de uma norma que guarda valores fundamentais e superiores para a manutenção da ordem pública internacional (SHAW, 2010). Com efeito, analisando-se as disposições do Tratado do Espaço, não individualmente, mas em seu conjunto, como preconiza o artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1963, pode-se concluir que elas vedam,

completamente, a militarização do espaço, independentemente dos tipos de armas a serem utilizadas, mitigando a acusação de falha jurídica na elaboração do artigo 4º.

Embora aqui não se defenda a necessidade de revisão das normas jurídicas, para que seja garantido o uso pacífico do espaço exterior, uma reforma administrativa do COPUOS poderia, sim, assegurar maior institucionalidade ao regime e maior eficiência no *enforcement* da lei como ela atualmente se encontra. Como previamente discutido, o COPUOS sofre de uma paralisia decisória, decorrente da necessidade de alcance do consenso entre os estados membros para a aprovação de suas decisões. Reforma procedimental do sistema decisório, com preferência por sistemas de decisão por maiorias (simples e qualificadas), poderia tornar o Comitê mais ágil e efetivo, aproximando as resoluções dessa que é a mais importante instituição do regime de Direito Espacial dos objetivos para os quais ela foi criada.

Ao permitir a diminuição do grau de *enforcement*, para aumentar as adesões em torno das soluções propostas, o uso da *soft law* tem sido o mecanismo possível para fazer evoluir o Direito Espacial atualmente. Somente normas não vinculantes, contudo, não têm logrado resolver os novos problemas do regime aqui discutidos: lixo espacial e exploração econômica do espaço exterior (exploração de recursos naturais e turismo espacial).

Quanto à gestão do *lixo espacial*, as recomendações de conduta (por exemplo, as supracitadas *European Code of Conduct for Space Debris Mitigation*, *LADC Space Debris Mitigation Guidelines*, *ITU Recommendation S.1003.2* e *Space Debris Mitigation Guidelines of the COPUOS*) não têm sido suficientes para exortar os estados a modificarem seus projetos aeronáuticos e a assumirem custos financeiros adicionais que reduzam a produção de lixo espacial (CASELLA e BITTENCOURT NETO, 2008). A celebração de um tratado que viesse a unificar as propostas dos códigos de conduta existentes, tornando-os vinculantes, emerge como a alternativa capaz de garantir a obrigatoriedade das medidas de redução da produção de detritos espaciais.

A retirada do lixo espacial já em órbita, por sua vez, depende do avanço no entendimento político dos estados quanto à sua gestão mais do que do progresso científico. Já há condições técnicas para a realização

de missões (governamentais ou privadas) de “limpeza” do lixo espacial. A sustentabilidade de longo prazo da atividade no espaço exterior depende, portanto, do desenho de arranjo de parceria (interestatal ou entre estados e agentes privados) que remova o lixo com preservação dos segredos tecnológicos.

Há propostas diversas⁸ para solucionar o impasse que envolve a *exploração econômica do espaço exterior*, de modo a arrefecer o ímpeto de apropriação nacional dos recursos naturais cósmicos e as demandas pela comercialização de viagens espaciais. A primeira delas é o estabelecimento de uma autoridade internacional para a gestão da exploração dos recursos naturais de corpos celestes, nos mesmos moldes da Autoridade Internacional de Fundos Submarinos, atuante sob o regramento da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar.

Uma segunda proposta é a criação de uma organização internacional, a Organização Mundial do Espaço, que conduziria à gestão conjunta dos recursos pelos estados, proposta esta que se assemelha àquela prevista no Tratado da Lua de 1979. Em ambos os casos, preocupa os países em desenvolvimento o fato de o abissal hiato tecnológico entre as potências espaciais e os demais países impedir, mesmo com essas instâncias gestoras propostas, a implementação prática do princípio da equidade no uso e na exploração das riquezas espaciais (VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, 2013).

Desconsiderando essas duas propostas ou quaisquer outras que tenham sido aventadas no âmbito do Subcomitê Jurídico do COPUOS, os Estados Unidos, por meio do *Ato para a Exploração e Utilização de Recursos Espaciais*, conforme visto, antecipa-se na defesa de seus interesses nacionais. A atual postura estadunidense diante do princípio do bem comum aplicado ao Direito Espacial de imediato relembra a atuação do país diante do mesmo princípio quando foi aplicado ao Direito do Mar. Nos trabalhos preparatórios para a Convenção de Montego Bay de 1982, a posição negociadora norte-americana representou a última trincheira de resistência para o alcance do consenso (BEIRÃO e PEREIRA, 2014).

8 As principais propostas para a gestão da exploração econômica do espaço exterior foram apresentadas na 645ª reunião do Subcomitê Jurídico do COPUOS, ocorrida em 5 de abril de 2001. Para maiores detalhes, vide COPUOS/LEGAL/T.645. Disponível em: <http://www.unoosa.org/oosa/oosadoc/data/documents/2001/copuoslegalt/copuoslegalt.645_0.html>.

Em imediata resposta ao ataque americano aos princípios do bem comum e da não apropriação do espaço exterior, foi criado, dentro do COPUOS, ao final de 2015, o *The Hague Spaces Resources Governance Working Group*, um grupo técnico de trabalho que reúne especialistas e instituições⁹, para propor uma regulamentação da exploração dos recursos naturais espaciais que esteja em alinhamento com o Tratado do Espaço de 1967.

O prazo inicial previsto para o encerramento das atividades do grupo de trabalho era o final de 2017. Na reunião de 11 a 13 de setembro de 2017, os membros do grupo optaram pela divulgação de rascunho com os fundamentos da proposta de recomendações (*Draft Building Blocks for the Development of an International Framework on Space Resources Activities*)¹⁰, aberto a comentários dos estados até julho de 2018. Do relatório final poderão advir novas propostas de aprofundamento normativo e institucional na área de exploração econômica dos recursos espaciais ou reforço às alternativas existentes.

O momento atual das atividades espaciais nos apresenta, portanto, fortes indícios de que o regime de Direito Espacial se encontra em uma fase de transição normativa e institucional. Por um lado, há a necessidade de regular de forma plena e eficaz temas antigos, mas ainda sem resolução, como o das órbitas geoestacionárias e o da desmilitarização do espaço exterior. Por outro, há a necessidade de criar um novo corpo de direito e novas instituições, capazes de afrontar um número crescente de problemas envolvendo o espaço sideral, tais como o do lixo espacial, o da exploração comercial de recursos naturais e o do turismo espacial. Pondera-se aqui que essa conjuntura de crise tenderá a induzir os estados a priorizar as negociações futuras de temas espaciais.

O momento em que os estados serão exortados pelos condicionantes das relações internacionais a retornar à mesa de negociações para a celebração de novos tratados – não apenas recomendações – não pode ser determinado. Poderá ser após longo período de aprofundamento dos problemas existentes ou após apenas alguns anos, diante da contínua ameaça de ocorrência de graves e súbitos incidentes envolvendo objetos espaciais.

9 Entre as instituições participantes, há duas representantes latino-americanas: a Universidade Católica de Santos (São Paulo, Brasil) e a Agência Espacial Mexicana (Cidade do México, México). A UIT também compõe o conjunto das organizações associadas.

10 Disponível em: <<http://media.leidenuniv.nl/legacy/draft-building-blocks.pdf>>.

O que aqui é argumentado é que a evolução histórica do regime espacial sugere que, diante dos problemas empíricos atuais, a tendência de acordo político que defina novos parâmetros de legalidade, institucionalidade e operatividade do regime do espaço é tanto desejável quanto provável.

As novas normas e instituições do regime que estão sendo incubadas ainda não podem ser precisamente perscrutadas. Sem embargo, uma extensão da atuação da UIT na gestão das órbitas geoestacionárias, a reforma do COPUOS – sobretudo de seu processo decisório –, a elaboração de um código de conduta vinculante sobre a gestão do lixo espacial e a criação de uma autoridade internacional para a gestão da exploração econômica do espaço exterior são alternativas que merecem cuidadosa análise de viabilidade pelos juristas, acadêmicos e diplomatas que estarão envolvidos na reestruturação do Direito Espacial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKECHURST, M., AKECHURST, M. *Introducción al derecho internacional*. 1972.

ANDRADE, J. P. de. *Tratado do Espaço de 1967: legados e desafios para o Direito Espacial*. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, 2016.

BAINBRIDGE, W. S. The Space Race. In: *The Meaning and Value of Spaceflight: Public Perceptions*. Switzerland: Springer International Publishing, 2015.

BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (organizadores). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2014.

BITTENCOURT NETO, O. de O. Comitê das Nações Unidas para Uso Pacífico do Espaço (COPUOS): Legado e Perspectivas. In: JUBILUT, L.L. (Coord.). *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of america's global position. *International Security*, v. 40, n. 3, p. 7-53, 2016.

BRZEZINSKI, M. *La conquista del espacio: Una historia de poder*. 1ª ed. Buenos Aires: Editora el Ateneo, 2007.

BURROWS, W. E. *This new ocean: The story of the first space age*. Modern library, 2010.

CASELLA, P. B. *Direito Internacional dos Espaços*. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

CASELLA, P. B., BITTENCOURT NETO, O. de O. Desafios do Direito Espacial. In: CASELLA, P. B. et al. (Org.). *Direito Internacional, Humanismo e Globalidade: Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

CASTILLO, S. G. Órbitas terrestres: clases, aspectos técnicos y jurídicos. *Revista de derecho, comunicaciones y nuevas tecnologías*, n. 9, 2013.

COTTON, B. BENNETT, I.; ZEE, R.t. *On-Orbit Results from the CanX-7 Drag Sail Deorbit Mission*. 2017.

DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. Ph. *An Introduction to Space Law*. 2ª ed. Dordrecht, Holanda: Kluwer Academic Publishers, 1999.

FERRER, M.I A. *Derecho Espacial*. 2ª ed. Buenos Aires, Argentina: Plus Ultra, 1976.

GUERREIRO, A. O Brasil e o Acesso Democrático aos Benefícios do Espaço. Discurso proferido pelo Diretor-Geral do Departamento de Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores, por ocasião do jantar em homenagem aos participantes do Colóquio Internacional de Direito Espacial (51º Congresso Internacional de Astronáutica). Rio de Janeiro, 5 de outubro de 2000. In: *Revista Brasileira de Direito Aeroespacial*, 2000. Disponível em: <<http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1702.htm#1>>. Acesso em: 20 set. 2017.

GOROVE, S. The Geostationary Orbit: Issues of Law and Policy. *American Journal of International Law*, v. 73, n. 3, p. 444-461, 1979.

KLINKRAD, H. *Space debris*. John Wiley & Sons, Ltd, 2010.

LEWICKI, C. et al. Planetary resources – the asteroid mining company. *New Space*, v. 1, n. 2, p. 105-108, 2013.

LEWIS, J. S. *Asteroid mining 101: wealth for the new space economy*. Deep Space Industries, 2015.

MCDUGALL, W. A. *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age*. Estados Unidos: Basic Books, 1985.

MONSERRAT FILHO, J. *Introdução ao Direito Espacial*. 1ª ed. Brasil: Sociedade Brasileira de Direito Aeroespacial, 1998.

MONSERRAT FILHO, J. *Direito e Política na Era Espacial*. Rio de Janeiro: Vieira e Lent, 2007.

PELLET, A.; DAILLIER-LGDJ, P. *Droit international public*. 8ª ed. LGDJ, Paris, 2009.

PETTTT, H. Where spaceships go to die: Nasa's watery graveyard in the South Pacific 1,600 miles from land is now the resting place for 260 sunken craft. *Journal DailyMail*, Londres, Inglaterra, 23 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-5007681/Nasa-spacecraft-cemetery-buried-satellites.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

RANGEL, V. M. *Codificação do direito espacial. Parcerias estratégicas*. Brasília, DF, n. 7, p. 191-201, 1999.

SHAW, M. *Direito Internacional*. 1º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, J. C. El derecho del espacio ultraterrestre en tiempos decisivos: ¿estatalidad, monopolización o universalidad? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. XIII, p. 583-638, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542013000100014>. Acesso em: 21 set. 2017.

VON HARDESTY e EISMAN, G. *Epic Rivalry – The Inside Story of the Soviet and American Space Race*. Washington, D.C.: National Geographic, 2007.

WALL, Mike. Virgin Galactic Wants to Send People on Superfast Trips Across Earth. *Jornal eletrônico Space.com*. Nova Iorque, Estados Unidos, 13 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.space.com/38758-virgin-galactic-point-to-point-travel.html>>. Acesso em: 21 out. 2017.

WHEELER, J. Space debris: The legal issues. *Royal Aeronautic Society*, 2014. Disponível em: <<https://www.aerosociety.com/news/space-debris-the-legal-issues>>. Acesso em: 21 set. 2017.

DOCUMENTOS DISPONÍVEIS ONLINE

DEEP SPACE INDUSTRIES. Disponível em: <<http://deepspaceindustries.com>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Satélite Sino-brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS)*. Disponível em: <<http://www.cbbers.inpe.br>>. Acesso em: 15 de out. 2017.

LEWIS, J. *Procedimientos Espaciales—Un análisis más detallado del marco internacional para las redes de satélites*. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), 2017. Disponível em: <<https://www.itu.int/itu-news/manager/display.asp?lang=es&year=2009&issue=02&ipage=26&ext=html>>. Acesso em: 10 de out. 2017.

NASA-HANDBOOK 8719.14. *Handbook for limiting orbital debris*, 2008. Disponível em: <<https://standards.nasa.gov/file/2639/download?token=D>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION (NASA). Disponível em: <<https://www.nasa.gov>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

PLANETARY RESOURCES. Disponível em: <<https://www.planetaryresources.com>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

UCS. *UCS Satellite Database*. Union of Concerned Scientists. Disponível em: <<http://www.ucsusa.org/nuclear-weapons/space-weapons/satellite-database#.WgmsdlXibDc>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

UNIDIR (2012). *A Brief Overview of Norms Development in Outer Space*. United Nations Institute For Disarmament Research. In: <<http://www.unidir.ch/files/publications/pdfs/a-brief-overview-of-norms-development-in-outer-space-en-462.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR OUTER SPACE AFFAIRS. Disponível em: <<http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/topics/space-debris/index.html>>. Acesso em: 9 out. 2017

US CONGRESS. *House Report 1508 - Space Resource Exploration and Utilization Act of 2015*. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1508/>>. Acesso em: 3 nov. 2017.



NOTAS E DOCUMENTOS

O COMITÊ GESTOR DE GÊNERO E RAÇA (CGGR)

Marise Ribeiro Nogueira Guebel*, Sônia Regina Guimarães Gomes**,
Igor Trabuco Bandeira*** e Ernesto Batista Mané Júnior****

O Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR) nasceu das discussões do Grupo de Mulheres Diplomatas que, por sua vez, nasceu da discussão entre diplomatas brasileiras sobre as particularidades da carreira diplomática para as mulheres que nela se aventuram. Que peculiaridades seriam essas? A baixa representatividade na carreira, desde o ingresso até o topo; a dificuldade de conciliar a vida profissional com a vida familiar; o tratamento diferenciado pela questão de gênero, caracterizado por atitudes discriminatórias de variadas formas, geralmente inseridas no enquadramento de sexismo estrutural da sociedade brasileira.

Esses assuntos nunca tinham sido tratados de forma coletiva no Itamaraty. Foram, sim, tema da tese de CAE do ministro Guilherme José Roeder Friaça (2012) – *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios* e de mestrado da conselheira Viviane Rios Balbino, que gerou a publicação do livro *Diplomata: substantivo comum de dois gêneros: um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI* (2011). No entanto, a reação das diplomatas ao estabelecimento de um canal de expressão foi surpreendente, evidenciando que, apesar do poder

* É conselheira da carreira diplomática, chefe da Divisão de Temas Sociais do MRE, colaboradora do CGGR.

** É embaixadora da carreira diplomática, diretora do Departamento de Administração do MRE e Coordenadora do Comitê Gestor de Gênero e Raça de 2014 a 2016.

*** É secretário da carreira diplomática, atualmente lotado na Embaixada em Lisboa, colaborador do CGGR.

**** É secretário da carreira diplomática, assessor da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis, colaborador do CGGR.

implícito ao cargo de alto nível na burocracia nacional, as diplomatas não tinham voz que falasse de suas dificuldades no exercício da carreira.

Na virada do século XX para o século XXI, os direitos das minorias ganharam espaço na agenda política nacional e internacional. A Constituição de 1988 ampliou os direitos das mulheres, por força dos movimentos feministas, e aumentou a participação de mulheres na construção da cidadania democrática. As Conferências das Nações Unidas da Mulher (Pequim, 1995) e de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) resultaram em compromissos, ratificados pelo Brasil, de promover a equidade de gênero em todas as áreas e, no caso do Plano de Ação do Cairo, de conferir protagonismo às mulheres no planejamento familiar, com foco nos direitos reprodutivos e na saúde sexual e reprodutiva.

Como resultado da III Conferência Mundial sobre o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, 2001), as consequências da escravidão transatlântica sobre a discriminação das pessoas afrodescendentes ganharam visibilidade e motivaram ações concretas de promoção e proteção de seus direitos, entre as quais medidas de reparação, como as de ação afirmativa. Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas proclamaram 2011 como Ano Internacional dos Povos Afrodescendentes e a década 2015-2024 como Década Internacional de Afrodescendentes, convocando todos os atores da sociedade a implementar medidas eficazes voltadas para esse segmento, no espírito de reconhecimento, justiça e desenvolvimento. No Brasil, o Itamaraty esteve entre as primeiras instituições a adotarem programas de ação afirmativa, com a criação, em 2002, da Bolsa Prêmio de Ação Afirmativa para Afrodescendentes (negros).

Quais seriam as reivindicações das mulheres diplomatas na aurora do século XXI? Afinal, a primeira mulher ingressou no Itamaraty em 1918; a proibição do ingresso de mulheres na carreira caiu, definitivamente, em 1954; o licenciamento obrigatório de um dos cônjuges de casal de diplomatas foi suspenso na década de 1980; o ingresso na carreira ocorre exclusivamente por concurso público; não há diferença salarial entre homens e mulheres na mesma classe; e comenta-se, nos corredores do ministério, sobre uma “cota mulher” para as promoções. Afinal, existe alguma desigualdade? E, se existe, é uma questão institucional?

Aberto ao diálogo, o então ministro das Relações Exteriores, embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, recebeu o Grupo de Mulheres em seu gabinete, que apresentou uma lista de reivindicações. Nas discussões internas do grupo, foi sugerida a candidatura do ministério ao Programa de Equidade de Gênero e Raça, coordenado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que contemplaria a realização de um levantamento do perfil do órgão relativo a essas duas variáveis para, a partir dos resultados, elaborar um plano de ação com propostas concretas de correção das desigualdades. Em busca do encaminhamento mais adequado, decidiu-se pela criação de um Comitê Gestor de Gênero e Raça, alinhando o Itamaraty às recomendações do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013). Com base no reconhecimento de que as desigualdades de gênero e de raça são questões estruturais da sociedade brasileira, o PNPM recomenda aos órgãos da administração pública e privada que estabeleçam mecanismos institucionais de promoção da equidade, a exemplo do CGGR.

Em que pese a inequívoca demonstração de vontade política de corrigir eventuais desigualdades de tratamento de mulheres e de negros no seio da instituição, a decisão de vincular a questão racial às demandas do Grupo de Mulheres foi muito além da pauta do grupo. Ainda que houvesse sensibilidade para o tema, prevalecia o entendimento de que a temática racial ainda não era sujeito de suficiente reflexão interna. Contudo, o papel de vanguarda do Itamaraty ao implementar, em 2002, para os candidatos ao concurso do Instituto Rio Branco, o Programa Bolsa Prêmio de Ação Afirmativa para Afrodescendentes, bem como a iminência da entrada em vigor da lei de cotas para negros no serviço público, contribuiu para a decisão de reunir os dois temas sob uma mesma instância.

Nesse contexto, por meio da portaria MRE nº 491, de 12 de setembro de 2014, foi instituído o Comitê Gestor de Gênero e Raça do Ministério das Relações Exteriores. No ano seguinte, a portaria MRE nº 554, de 21 de setembro de 2015, determinou a reestruturação do Comitê e, considerando a necessidade de estabelecer normas complementares para sua organização e seu funcionamento, dispôs sobre sua competência e composição. Ademais, por meio da portaria MRE nº 555, publicada no DOU de 23/9/2015 (nº 182, Seção 1, pág. 41), foi aprovado o Regimento

Interno do CGGR. Estava institucionalizada a política de promoção de equidade de gênero e raça no MRE.

O Grupo de Mulheres continuou funcionando independentemente do CGGR, dialogando sobre as pautas em comum. Por outro lado, a incorporação de representantes da administração dotou o comitê de maior objetividade. A temática da representatividade racial cobrou fôlego com a participação nos debates de servidores que já vinham estudando o assunto. Contudo, a exigência de que os integrantes do comitê estivessem lotados na Secretaria de Estado impediu que algumas das idealizadoras do Grupo de Mulheres tivessem assento no mesmo. O grupo manteve total independência do CGGR e continuou funcionando segundo suas próprias regras, por meio de consultas virtuais e reuniões presenciais. Devido ao histórico e ao compartilhamento de temas de interesse, ocasionalmente tem gerado confusão a diferença entre os dois foros. Ainda que o CGGR contemple entre suas atribuições o encaminhamento da maioria das questões que compõem a pauta do Grupo de Mulheres, sua atuação tem caráter formal, uma vez que integra a estrutura do ministério, e é mais ampla, compreendendo não apenas questões relativas às diplomatas, mas a todos os funcionários. O Grupo de Mulheres tem autonomia para avançar em propostas e ações. Foi o caso da divulgação de lista de atos discriminatórios em função de gênero relatados por colegas, divulgada pela imprensa de maneira seletiva em novembro de 2015. A gravidade do assunto motivou reunião de ambos os grupos com o então secretário-geral, embaixador Sérgio Danese, visando a adoção de medidas adequadas ao caso. O Grupo de Mulheres organizou-se e compilou uma cartilha como proposta de “Curso sobre Assédio Moral, Assédio Sexual e Condutas Inapropriadas para o Ambiente de Trabalho”, com foco em discriminação de gênero, que foi apresentada em conjunto com o CGGR à Secretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX), em julho de 2017, para encaminhamento ao secretário-geral.

O CGGR conferiu prioridade ao preenchimento da ficha perfil proposta pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, não obstante a resistência da SPM em aceitar a candidatura do Itamaraty ao programa, sob o argumento de que o mesmo estaria voltado para empresas, e não para órgãos públicos. O exercício de elaboração do perfil, inicialmente restrito à categoria de diplomatas, evidenciou a primeira dificuldade – acesso a

dados funcionais desagregados. Para auxiliar nesse levantamento, foi desenvolvida por membro do comitê uma planilha eletrônica específica, que vem sendo preenchida com auxílio de estagiária universitária. São incorporados, quando disponíveis, dados como sexo; raça/cor; estado civil; número de filhos; data de ingresso e de promoções na carreira. Em termos de gênero, é possível determinar quantas são as diplomatas em cada nível hierárquico, quantas estão no Quadro Especial e a proporção relativa ao total de diplomatas. Os dados disponíveis permitiriam o cruzamento de informações visando determinar o impacto do estado civil e da prole na progressão funcional, porém faltam *expertise* e mão de obra dedicada a essa tarefa. Além disso, se tem buscado inserir os temas gênero e raça nos cursos de remoção e de preparação às carreiras do Serviço Exterior. Como resultado objetivo das reivindicações iniciais do Grupo de Mulheres, foi criada uma sala de amamentação para uso de lactantes.

Com relação à questão racial, o levantamento de dados não se pode considerar iniciado. Sendo raça um conceito subjetivo, que depende de autodeclaração, o primeiro passo deverá ser uma enquete sobre a identificação racial de todos os servidores. Em pesquisa semelhante, de caráter voluntário, realizada pelo Ministério do Planejamento (MPDG) em 2014, o Itamaraty foi o órgão de mais baixa participação. Atualmente, as perguntas sobre a quantidade de diplomatas negros(as) ficam sem resposta. Os números disponíveis referem-se aos que foram beneficiados pelo programa de ação afirmativa e, mais recentemente, aos novos servidores que ingressaram no ministério pela via das cotas.

Se em termos de definição do perfil racial não foi possível avançar suficientemente, o CGGR teve intensa atuação no processo de avaliação de candidato(a)s às cotas raciais nos anos 2015 e 2016. Com a entrada em vigor da lei nº 12.990/2014 (lei de cotas), que estabelece a reserva de 20% das vagas de concursos públicos para pessoas negras, o comitê foi encarregado pela Secretaria-Geral (SG) de instituir Comissões de Avaliação, com a finalidade de evitar fraudes como as que foram denunciadas em concursos anteriores. A tarefa exigiu esforços de pesquisa, consultas externas e coordenação com o Instituto Rio Branco e com o Departamento do Serviço Exterior (DSE), devido à ausência de diretrizes sobre o assunto. Não obstante, o trabalho da Comissão de Verificação

coordenado pelo CGGR foi elogiado por organizações da sociedade civil e por instituições públicas pela seriedade e pelos resultados.

Cabe recordar que o estabelecimento de instância de heteroavaliação de candidatos às cotas raciais – as Comissões de Avaliação – atende a determinação do MPDG, por meio da Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de 2016. Até o momento, o CGGR organizou (com a participação de alguns de seus integrantes como avaliadores) a etapa de confirmação da autodeclaração de três concursos – dois para diplomatas e um para oficiais de chancelaria. Nos concursos para oficial de chancelaria e para diplomatas realizados em 2016, tendo em conta a judicialização frequente (recomendações do Ministério Público e recursos de candidatos), o CGGR solicitou o apoio da Consultoria Jurídica, que designou representante da Advocacia-Geral da União para acompanhar as entrevistas. Foi responsável, igualmente, por elaborar respostas a questionamentos legais a respeito. A complexidade do assunto exigiu que fosse estabelecida, ademais, uma comissão de recursos no Itamaraty, da qual o CGGR não participa.

Ainda que as cotas raciais tenham cobrado atenção diferenciada, o programa de ação afirmativa também mereceu a atenção do CGGR. No período compreendido entre 2002 e 2016, o Itamaraty investiu mais de R\$ 15,5 milhões na execução do programa, por meio do qual foram concedidas 641 bolsas a 375 candidatos. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), em conjunto com o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), participa do programa, oferecendo número variável de bolsas e os demais parceiros – Ministério da Cultura (MinC) e a Fundação Palmares e Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e a Secretaria De Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) – apoiam institucionalmente, com participação ativa no processo seletivo. Com vistas a otimizar os recursos financeiros investidos nas bolsas-prêmio e considerando o padrão dos candidatos às cotas, encaminhou-se ao IRBr proposta de revisão do mecanismo de concessão das bolsas, de forma a associá-lo ao rendimento no concurso de admissão. Assim, os candidatos negros classificados, porém não aprovados dentro das vagas reservadas às cotas, teriam preferência para postular às bolsas-prêmio. A proposta sugeriu também a redução da renovação da bolsa a apenas uma vez, o que eliminaria a possibilidade de uma pessoa ser beneficiada por até cinco anos pelo programa, como ocorreu no passado. Eliminaria, igualmente, a

necessidade de organização de duas comissões distintas de verificação da autodeclaração (uma para a bolsa e outra para as cotas raciais). Contribuiria, dessa forma, para aumentar a eficiência de uma política pública que visa a ampliar a diversidade étnica da diplomacia brasileira.

O Edital de 30 de dezembro de 2016 do Programa de Ação Afirmativa do IRBr não incorporou as sugestões do CGGR. Ainda assim, foi bem recebido pelo comitê, por garantir a continuidade do programa, manter o valor da bolsa em R\$ 30 mil e limitar as renovações ao máximo de três vezes, com critérios progressivos de rendimento no exame.

A experiência acumulada até o momento reforça a observação de que há significativa desigualdade de gênero entre os diplomatas brasileiros. Essa disparidade evidencia-se no ingresso – em 2016, por exemplo, foram aprovadas 9 mulheres para as 30 vagas (30%). Ainda que baixo, o percentual excede a média histórica, em torno de 25%, observada nos últimos anos. Nos concursos de 2014 e 2015, foram aprovadas 36%¹ e 27%, respectivamente, o que pode constituir indício de aumento no quantitativo de mulheres diplomatas, que corresponde a cerca de 23% do total de diplomatas. A disparidade evidencia-se, ademais, na proporção de mulheres promovidas por classe, situada habitualmente abaixo até mesmo desse patamar. Vale comentar que a classe que concentra a maior proporção de mulheres (34%) é a de conselheiras do quadro especial.

Com o tempo e a experiência aprendida, o comitê apresentou à SG propostas de alteração do regimento, que estão sob avaliação. Para que o CGGR seja representativo do Serviço Exterior como um todo, há que se reforçar a participação das outras carreiras que o compõem. Para avançar na reflexão sobre a equidade de gênero e raça no Itamaraty, é necessário contar com maior suporte institucional, com estrutura mínima de apoio, com a designação de pelo menos um(a) servidor(a) e um(a) estagiário(a). Por fim, de modo a adensar o trabalho conjunto na agenda de gênero, há que se considerar a participação efetiva de representante do Grupo de Mulheres no comitê.

1 Maior percentual de mulheres aprovadas na história do concurso para o Itamaraty.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBINO, V. R. *Diplomata: substantivo comum de dois gêneros: um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI*. Brasília: IRBr, 2005. Republicado pela FUNAG em 2011.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. *Portaria N° 555 de 23 de setembro n° 182*, Seção 1, p. 41. Brasília, 2015.

FRIAÇA, G. J. R. *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios*. Brasília: FUNAG, 2012.

LEI N° 12.990. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L12990.htm>. Acesso em: 28 ago.2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *III Plano Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Orientação Normativa n° 03*, de 1° de agosto. Brasília, 2016. DOU n° 147, seção 1, de 2 de agosto de 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES e outros. *Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco em 2016/2017. Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia*. Edital de 30 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/IRBR_12_BOLSA/ e http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/pdf/EDITAL_PAA_FINAL.pdf>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Portaria interna n° 491 de 12 de setembro*. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Portaria interna n° 554, de 21 de setembro*. Brasília, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher: Ações para igualdade, desenvolvimento e paz*. Pequim, 1995. Relatório final disponível

em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Conferência sobre população e desenvolvimento*. Cairo, 1994. Relatório final disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *III Conferência Mundial sobre o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata*. Durban, 2001. Relatório final disponível em: <<http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.



SEÇÃO ESPECIAL: OS 30 ANOS DO IPRI

OS 30 ANOS DO INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Márcia Costa Ferreira*

INTRODUÇÃO

Em 2016, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) completou 45 anos de existência e este ano, em setembro de 2017, o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), órgão da FUNAG, comemorou os 30 anos de sua criação. Se já participou de algum evento da Fundação, com certeza já ouviu que o IPRI é a ponte entre a diplomacia e a academia. Essa ideia de “ponte” foi mencionada pela primeira vez no trabalho de conclusão do Curso de Altos Estudos (CAE) de Gelson Fonseca Junior, apresentado em 1981, e que depois que deu origem ao livro *Diplomacia e Academia – um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica* (FONSECA JR, 2012, p. 201).

Em 1974, a Universidade de Brasília (UnB) ofertava pela primeira vez o curso de graduação em Relações Internacionais, o primeiro no país. Cinco anos depois, o Instituto Rio Branco (IRBr) iniciava a primeira turma do Curso de Altos Estudos (CAE), como requisito necessário à promoção de diplomatas do cargo de conselheiro a ministro de segunda classe, aumentando a quantidade e a qualidade de conhecimento gerado pelos servidores da “Casa”. Uma das principais funções de um diplomata é o fomento ao diálogo, à intermediação e à construção de consensos.

* Economista do IPRI desde 2010, especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e mestranda em Economia Internacional pela Erasmus University Rotterdam. Agradeço a colaboração dos colegas de FUNAG: embaixador Gelson Fonseca Júnior, pelo importante depoimento, essencial para a realização deste artigo, e Luiz Antonio Gusmão, Marco Antonio Maia e Eliane Paiva pelo auxílio no resgate da história do IPRI.

Encontrar ambiente que proporcionasse oportunidades para um diálogo democrático não era tarefa fácil nos anos 1970 e início dos 1980, em razão das circunstâncias políticas limitadoras da época, como o atentado no Riocentro em 1981. Ademais do ambiente limitador, calcado em ideologias, a FUNAG tinha sérias restrições financeiras e humanas para efetivar seu papel institucional de promoção de atividades e estudos na área de relações internacionais e de divulgação da política externa brasileira. O contato com a academia era, logo, também mínimo.

Em 1981, o então conselheiro Gelson Fonseca Junior apresentou tese de conclusão no CAE que tratava justamente da necessidade de haver um canal de diálogo permanente do Itamaraty com a sociedade acadêmica brasileira. Assim surgia o esboço do que viria a ser o IPRI. A iniciativa de criar efetivamente o Instituto foi apresentada, em 20 de julho de 1984, pelo embaixador Ronaldo Mota Sardenberg na Segunda Reunião do Conselho Diretor da FUNAG, defendida como uma continuação do esforço do Serviço Exterior Brasileiro em realizar pesquisas sobre relações internacionais. O IPRI foi formalizado alguns anos mais tarde, com a alteração do Estatuto da FUNAG pelo decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987.

Trinta anos passados, quase 200 eventos organizados entre cursos, palestras e seminários e cerca de 100 publicações registradas, além de diversos projetos continuados como o Banco de Teses e Dissertações de Relações Internacionais, Repertório de Política Externa, Indicadores Conjunturais, RI em Pauta e Relação de Cursos de Relações Internacionais, o IPRI é hoje em dia um centro de referência para pesquisadores da área.

Para melhor compreensão dos trabalhos desenvolvidos pelo IPRI ao longo desses trinta anos, iniciaremos com uma breve análise do contexto histórico do Instituto. Em seguida, dividimos este artigo de acordo com as incumbências legais dispostas no decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987, que marca a criação do Instituto:

Art. 38. Ao IPRI incumbe promover e divulgar:

I - estudos e pesquisas sobre problemas atinentes às relações internacionais;

II - a coleta e sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação;

III - o intercâmbio científico e colaboração com instituições congêneres nacionais, estrangeiras e internacionais¹; e

IV - cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Dessa forma, o artigo apresenta as seguintes seções: (1) Seminários: com o relato dos principais cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais organizados pelo IPRI, que despontam como as atividades mais características do Instituto; (2) Publicações: o IPRI elabora, edita e divulga obras de grande relevância para o estudo das relações internacionais, como a coleção Clássicos IPRI e os recentes Cadernos de Política Exterior, além de publicações de livros dos eventos realizados pelo IPRI a fim de alcançar maior público e (3) Trabalhos continuados: coleta e sistematização de documentos, dados e informações relativos a seu campo de atuação. Vale, ainda, ressaltar que este trabalho não pretende abranger uma lista exaustiva de todas as atividades já realizadas pelo IPRI, mas sim destacar os principais marcos do Instituto.

BREVE HISTÓRICO

O embaixador Sardenberg foi um dos pioneiros na construção do diálogo do Itamaraty com a academia. Foi ele quem primeiro se dispôs a participar de seminários acadêmicos e estabelecer uma rede de contatos com os pesquisadores na área de relações internacionais, criando assim a primeira plataforma para o diálogo com setores da sociedade civil. Antes, para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), tais contatos eram mais restritos, focados principalmente em conexões com o mundo empresarial. Desde fins dos anos 70, ainda na gestão do embaixador Antônio Azeredo da Silveira, processo similar vinha ocorrendo com a imprensa, a partir da instituição da Secretaria de Informações do gabinete do ministro de estado, em 1976 (CASTRO, 2009), comandado pelo então ministro Luiz

1 O inciso III, no entanto, não será discutido separadamente, porque os acordos de cooperação celebrados com instituições similares, bem como os eventos e publicações conjuntas são feitos por meio da FUNAG, já que esta possui personalidade jurídica para tal.

Felipe Lampreia (o modelo foi seguido com Bernardo Pericás na gestão do embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, nos anos seguintes). Ainda entre os pioneiros na iniciativa da criação do IPRI, outro personagem importante foi o embaixador Paulo Tarso. Ele, espírito aberto e sensível às mudanças que apontavam para a necessidade de que o Itamaraty se reinventasse com o início da abertura democrática, avalizou a criação do Instituto. Percebe-se, logo, que as origens do IPRI se encontram num contexto de abertura e adaptação do Itamaraty à democracia em meados dos anos 70 e que se consolidou nos anos 80.

O primeiro diretor do Instituto foi o próprio embaixador Gelson Fonseca Junior (1987-90). Fonseca Junior aspirava à criação de um foro de debate sobre questões de política externa contemporânea, buscando promover reflexão sistemática sobre temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Apesar do vínculo com o Itamaraty, o IPRI não seria entidade representante do Ministério. Por isso, os diálogos criados no âmbito do IPRI não se proporiam necessariamente a obter conclusões definitivas, mas sim esclarecimentos que contribuíssem para o aprofundamento dos temas internacionais.

Essa desvinculação do IPRI com os trabalhos do Ministério era necessária, pois, naquele momento, o Itamaraty (e o governo em especial) ainda apresentava certas atitudes “defensivas”, herdadas do regime militar que recém se findara. No caso do IPRI, um primeiro movimento para superá-las foi deixar claro que o instituto não era um instrumento de doutrinação, propaganda ou difusão de posições oficiais e, muito menos, de cooptação. Seu objetivo era unicamente estabelecer um campo de debate em que as diferenças em relação às posições oficiais seriam ouvidas e discutidas com naturalidade: uma *safe house*. Para tanto, uma das regras era a neutralidade de quem comandasse o instituto.

O instrumento mais natural encontrado para alcançar seu escopo primordial de abrir o Itamaraty para o diálogo com os setores da sociedade civil que tivessem interesse em temas internacionais (ONGs, academia, criadores culturais, etc.) foram os seminários. Outro meio era convidar pessoas que normalmente não tinham acesso ao Itamaraty para discutir temas que eram *chasse gardée* da diplomacia. Segundo relato do embaixador Fonseca Junior, um exemplo curioso ocorreu em um seminário sobre desarmamento, em 1987, em que alguns dos convidados

eram militares. Mal havia começado a sessão e Fernando Gabeira apareceu. Ele se confundira com datas e se antecipara ao seminário sobre meio ambiente do qual participaria. Ora, naquele momento, Gabeira ainda era, para os militares, o personagem que sequestrara, anos antes, o embaixador americano. Contudo, o episódio não trouxe nenhuma complicação: Gabeira foi para a mesa e participou dos debates. A conclusão que se pôde tirar é a de que foros, como o que o IPRI propiciava, mostravam que começavam a cair os muros de distância entre setores da sociedade brasileira que haviam marcado os governos militares.

Os debates naquela época eram normalmente fechados, com base na *Chatam House rule*², e contavam com a participação de jornalistas (não para cobrir o debate, mas como para participar dele). Em um caso somente o que se discutiu foi “vazado”, mas sem dano maior. Ao contrário, indicava que estava na hora de ampliar a participação e, especialmente, de tornar público o que se discutia. De certa maneira, os Cadernos do IPRI, lançados em 1989, cumpriam essa função.

Em seus anos iniciais de funcionamento, ainda quando sua sede se localizava na Vila Planalto, em Brasília, o IPRI tinha uma modestíssima operação em termos de recursos humanos e materiais, com dois diplomatas, sendo um deles o diretor, uma secretária e uma servente. Na época, o diretor do IPRI, Gelson Fonseca Junior, dividia suas atividades entre o comando do instituto e os encargos de oficial de gabinete na Secretaria-Geral. O outro diplomata, Carlos Henrique Cardim, se dedicava plenamente ao Instituto. Cardim trazia uma experiência de realizações importantes no campo da organização de seminários e de publicações como decano na UnB. Assim, deve-se a ele muito do que se fez, das ideias iniciais para definir as vocações do instituto e operacionalizá-las.

Ainda daquela fase inicial, tratemos dos primeiros ensaios de cooperação internacional. O mais importante foi a parceria que se fez com o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Portugal, dirigido por Álvaro Vasconcelos. Com o apoio da FIESP, criou-se também o Fórum Euro-latino-americano, que promoveu amplo debate sobre as possibilidades de aproximação entre o Mercosul e a União Europeia.

2 Quando uma reunião, ou parte dela, é realizada sob a regra de Chatham House, os participantes são livres para usar as informações recebidas, mas nem a identidade, nem a afiliação do(s) palestrante(s), nem a de qualquer outro participante, podem ser reveladas.

As origens do IPRI se explicam, como indicado, por uma série de circunstâncias. Além das já mencionadas, começavam também a surgir os cursos de Relações Internacionais nas universidades brasileiras. Organizações não governamentais voltadas para a defesa do meio ambiente e a promoção dos direitos humanos começavam a se firmar. A sociedade civil brasileira, enfim, diversificava-se. Do lado do Itamaraty, sentia-se a necessidade de preparação para realidades que a instituição não conhecia. A democracia pré-1964 tinha traços diferentes da que emergia nos anos 80, especialmente na área da política externa. A política externa carecia, assim, de um enredo para acompanhar o processo de transição do país para a democracia. Não havia ortodoxias doutrinárias, o que liberava o espaço para criatividade: o diálogo era uma necessidade natural. E, do lado acadêmico, as críticas ao “monopólio do Itamaraty” em política externa, certas ou erradas, criavam uma curiosidade natural nos pesquisadores, também dispostos a aceitar o convite para a reflexão conjunta sobre a ação internacional do Brasil.

Depois desses 30 anos, seria interessante indagar de que maneira o diálogo funcionou, que resultados trouxe. Em que áreas foi mais proveitoso para os dois lados? Houve realmente influência mútua, ou seja, o diálogo serviu para ampliar os horizontes da formulação para o Ministério e abrir novas áreas para a pesquisa e a reflexão acadêmicas? O tema é amplo e as análises dos trabalhos do IPRI a seguir são apenas superficiais, em virtude de limitações de espaço e de tempo. Essas questões poderiam ser objeto de pesquisas com o público-alvo deste instituto ou quiçá assunto para algum seminário.

SEMINÁRIOS

Enquanto a FUNAG foi criada para promover as ações de política exterior do Itamaraty para a sociedade, o IPRI, conforme exposto na introdução, surgiu a partir da constatação da necessidade da abertura de um canal de diálogo entre diplomatas e estudiosos da área. De modo a atender esse objetivo, uma das primeiras, e principais, atividades desempenhadas pelo IPRI tem sido a realização de seminários.

A primeira sede oficial do Instituto foi, conforme mencionado anteriormente, uma casa cedida pelo Itamaraty na Vila Planalto, em Brasília, onde logo começaram a ser realizadas diversas mesas-redondas

com número de participantes restrito (cerca de vinte pessoas), entre membros da comunidade acadêmica, diplomatas, militares e jornalistas, para debates sobre diversos temas. Os resumos desses pioneiros seminários estão registrados na primeira edição dos *Cadernos do IPRI* (1989), em cuja apresentação é reforçado o propósito da criação do instituto (IPRI, 1989, p. 3):

Diferentemente de outros pontos de contato [entre o Itamaraty e a sociedade brasileira], os seminários do IPRI são espaços em que os diplomatas, despidos de suas vestes rituais, sem o objetivo precípua de apresentar ou defender posições oficiais, procuram uma discussão de contornos mais analíticos, de alcance mais acadêmico, com interlocutores representativos e de alto nível. Procura-se, sobretudo, uma experiência de debate crítico e, portanto, livre, sobre questões de relações internacionais.

Nessas mesas-redondas eram tratados temas tanto bilaterais, como relações Brasil-EUA e integração Brasil-Argentina, quanto multilaterais, como a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e a Liberalização do Comércio Internacional de Produtos Agrícolas Temperados.

Ainda acerca desses *Cadernos*, uma das iniciativas de maior repercussão foi a publicação dos trabalhos do curso de história do IRBr, organizados por Sergio Danese (Danese, 1989). Um dos trabalhos, o do agora embaixador José Humberto Brito, é leitura obrigatória para quem escreve sobre a Política Externa Independente.

Nos anos 1990, o IPRI mudou sua sede para o MRE, e continuou a realizar eventos com a academia, tanto em Brasília como em outras capitais, como Rio de Janeiro e São Paulo. No primeiro trimestre de 1993, em parceria com a Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico do MRE e com o apoio da FINEP, organizou-se uma série de quatro seminários com representantes do meio acadêmico, do empresariado e dos sindicatos, além de diversos embaixadores que já não se encontram no serviço ativo ou que integravam o Quadro Especial. O objetivo era o de “repensar” o Itamaraty e a política externa brasileira. Os encontros resultaram em “subsídios indispensáveis ao planejamento e à execução da Política Externa Brasileira (...), com ênfase na relação que a diplomacia

deve fazer entre o interno e o externo na defesa e promoção do interesse nacional” (LAMPREIA, 1993). A essência dos debates está registrada na obra *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira* (1993).

Sem muitos recursos para a realização de eventos, edição de publicações e distribuição de livros, as parcerias foram fundamentais nesse começo de trabalhos do órgão, principalmente com a FINEP e o CNPq, cujos aportes foram preciosos para a realização dos seminários bilaterais que marcaram as atividades do IPRI a partir da segunda metade da década de 1990. Sob a direção do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto (1995-2001), foram realizados seminários que abordavam as relações do Brasil com diversos países, registrados principalmente na coleção *Visões Brasileiras: África do Sul* (GUIMARÃES, 2000a), *Alemanha* (GUIMARÃES, 2000b), *Argentina* (GUIMARÃES, 2000c), *Estados Unidos* (Guimarães, 2000d), *Coreia* (GUIMARÃES, 2002), *Venezuela* (GUIMARÃES e CARDIM, 2003), e *França* (CARDIM e GUIMARÃES, 2003).

Com o crescimento do número de cursos de Relações Internacionais no país e o maior interesse no estudo da área de política exterior, nos anos 2000, tanto os temas quanto os parceiros dos seminários se diversificaram, abarcando cada vez mais instituições acadêmicas como UnB, Universidade Cândido Mendes (UCAM), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), PUC-Minas e o Programa San Tiago Dantas da Unesp, Unicamp e PUC-São Paulo. Essas universidades foram parceiras de vários seminários que resultaram na coleção *Os países da Comunidade Andina*, organizada pela embaixadora Heloísa Vilhena de Araújo.

Em 2006, sob a direção do então ministro Carlos Henrique Cardim, os eventos continuaram a aumentar em complexidade e tamanho. Foi o ano em que foram organizados o *I Curso para Diplomatas Sul-Americanos* (na época chamado de Academia Raúl Prebisch de Política Internacional) e a *I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional* (CNPEPI)³.

Os Cursos para Diplomatas Sul-Americanos surgiram como iniciativa do embaixador Celso Amorim, então ministro de estado das Relações Exteriores (2003-2010), visando promover a integração regional por

3 A CNPEPI ocorria no Rio de Janeiro e foi organizada pelo IPRI entre 2006 e 2010. Em 2011, a conferência passou a ser organizada pela FUNAGg e ser sediada em diferentes regiões do país sob o nome de Conferência sobre Relações Exteriores (CORE).

meio da ampliação de contatos entre jovens diplomatas sul-americanos e destacadas personalidades do meio acadêmico, nacional e estrangeiro, como Torcuato di Tella, Mario Rapoport, Aldo Ferrer, Carlos Lessa, Darc Antonio da Luz Costa, Helio Jaguaribe, Luiz Pinguelli Rosa, entre outros⁴. Os cursos são realizados até hoje pela FUNAG (em 2016, foi realizada a décima quarta edição). Seu sucesso estimulou, inclusive, a criação dos *Cursos para Diplomatas Africanos*, que teve sua sexta edição no ano passado, e de *Curso para Diplomatas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, cuja primeira edição foi realizada neste ano de 2017.

Outra iniciativa do IPRI que teve grandes repercussões foram os *Seminários sobre Relações Econômicas Internacionais*. Em 2008, o IPRI, juntamente com a FUNAG e o Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores (DEC), organizou no Rio de Janeiro o I Seminário sobre Relações Econômicas Internacionais que contou com importantes representantes de centros de pesquisas brasileiros com o objetivo de avaliar o *status quo* das pesquisas em relações econômicas internacionais. Os textos que pautaram as discussões de sua primeira edição estão consolidados na obra *Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais* (FUNAG, 2009). Ao total foram realizadas quatro edições desses seminários, todos em parceria com o DEC, que auxiliaram a compreensão dos grandes desafios e oportunidades para o Brasil no plano econômico global (FUNAG, 2012).

Este ano foi iniciada a programação conjunta do Instituto Rio Branco (IRBr) e o IPRI intitulada *Percursos diplomáticos*. Trata-se de encontros de personalidades da diplomacia brasileira com estudantes do IRBr, diplomatas e comunidade acadêmica de modo geral, com o objetivo de permitir um debate aberto sobre carreiras e experiências de vida vinculadas à política externa e à diplomacia brasileira, em um ambiente informal. Os eventos são abertos ao público geral e os vídeos das palestras já realizadas estão disponíveis na página do IPRI⁵.

4 Para uma relação completa dos professores e alunos dos oito primeiros cursos de diplomatas sul-americanos, consultar o Anuário (FUNAG, 2010).

5 Vide: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/percursos-diplomaticos>>.

PUBLICAÇÕES

Sem dúvida, uma das maiores contribuições do IPRI ao estudo e divulgação das relações internacionais é a conhecida coleção Clássicos IPRI. Entre os anos 1990 e 2000, houve exponencial crescimento na quantidade de cursos de Relações Internacionais, ao mesmo tempo em que se desenvolveu no seio da sociedade brasileira crescente interesse por temas relacionados a relações exteriores e política internacional. Visto que o número de obras clássicas da área em língua portuguesa não seguia o mesmo ritmo, o então ministro Cardim percebeu a demanda reprimida por esse tipo de obras e, por meio de convênio com a Editora Universidade de Brasília, engajou-se na publicação dos Clássicos IPRI. A coleção continua em expansão até hoje. Conforme é explicado na apresentação de uma das obras:

Algumas das obras incluídas na coleção nunca haviam sido traduzidas para o português, como *O Direito das Gentes* de Emer de Vattel, enquanto outros títulos, apesar de não serem inéditos na língua portuguesa, encontram-se esgotados, sendo de difícil acesso. Desse modo, a coleção *Clássicos IPRI* tem por objetivo facilitar ao público interessado o acesso a obras consideradas fundamentais para o estudo das relações internacionais. Cada um dos livros da coleção conta com apresentação feita por um especialista, que situa a obra em seu tempo, discutindo também sua importância dentro do panorama geral da reflexão sobre as relações entre Estados e nações. Os *Clássicos IPRI* destinam-se especialmente ao meio universitário brasileiro que tem registrado, nos últimos anos, um expressivo aumento no número de cursos de graduação e pós-graduação na área de relações internacionais. (VATTEL, 2004).

Os já mencionados *Cadernos do IPRI* foram a primeira publicação periódica do IPRI, reunindo não apenas resumos de seminários organizados pelo IPRI-FUNAG entre o fim dos anos 1980 e a década de 1990, mas também divulgando importantes trabalhos realizados pelos professores e diplomatas estudantes do IRBr sobre temas variados, como os *Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986)* (DANESE, 1989) e os *Temas de Atualidade Brasileira* (GÓES et al., 1994, VELOSO et al., 1994). Pesquisadores da área também publicaram no periódico sobre temas como o regime de não proliferação de armas nucleares e a situação político-institucional russa (Wrobel e Pomeranz 1993), objetos de edição especial.

Seu último número foi o décimo nono, que tratava dos meios pacíficos de solução de controvérsias, em dezembro de 1994 (CRUZ, 1994).

Em 2015, o IPRI voltou a ter uma revista periódica: os *Cadernos de Política Exterior*. A publicação é mais uma ferramenta que busca contribuir para o aprofundamento do debate público sobre temas da política externa do Brasil. Contém trabalhos inéditos de diplomatas e expoentes membros da comunidade acadêmica, artigos derivados de teses CAE, discursos e documentos oficiais, além de artigos do ministro de estado veiculados em jornais de grande circulação nacional.

TRABALHOS CONTINUADOS

Concernente às atividades de coleta e sistematização de documentos, dados e informações relativos a seu campo de atuação, vale mencionar que o IPRI vem acompanhando a evolução dos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais e disponibiliza em seu site⁶ uma relação completa, separada por região, dos cursos, além de manter atualizada a relação com os coordenadores de curso. Esse trabalho é essencial não apenas para quantificar o crescimento do número de cursos, como para fortalecer vínculos com pesquisadores, professores e alunos da área. De modo a facilitar o diálogo com os coordenadores desses cursos, paralelamente à *Conferência sobre Relações Exteriores* (CORE), organizada anualmente pela FUNAG, o IPRI organiza o Diálogo com os Coordenadores de Cursos Superiores em Relações Internacionais, com uma mostra representativa de todas as unidades federativas do país.

Outro trabalho relacionado ao acompanhamento da produção acadêmica em Relações Internacionais é o *Banco de Teses e Dissertações* (BTD), que é continuamente atualizado e contém mais de 3.000 registros de trabalhos de conclusão de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais e áreas afins, como História, Direito Internacional, Economia, Ciências Políticas, entre outros, e cursos do IRBr. Disponibilizado em um site dinâmico e simples de se consultar, ou em formato de planilha para download, o BTD relaciona os temas e as principais informações relativos às teses e dissertações, como nome do autor, composição da banca, resumo e, quando disponível, é apresentado

6 Vide: <<http://www.funag.gov.br/ipri>>.

o link para acesso ao trabalho completo no repositório da instituição onde foi defendido.

Outro site mantido pelo IPRI é o *Repertório de Política Externa*, que sistematiza a posição oficial do governo por meio de compilações de discursos, artigos, e entrevistas do presidente da República, do vice-presidente da República, do ministro de estado e do secretário-geral das Relações Exteriores, além de outras altas autoridades e notas de imprensa do Itamaraty. Organizada em categorias temáticas e por regiões, o Repertório foi criado em janeiro de 2015 com o objetivo de divulgar, para estudantes, pesquisadores e demais interessados, a visão do governo brasileiro sobre os principais temas da agenda internacional e nossa ação externa.

Em linha com a evolução das plataformas digitais, o IPRI lançou em 2015 o programa de entrevistas *Relações Internacionais em Pauta*. Periodicamente são realizadas entrevistas com subsecretários e chefes de departamentos do Itamaraty, embaixadores e acadêmicos brasileiros e internacionais. As entrevistas são gravadas e dispostas no canal do IPRI no YouTube ou em podcasts (somente áudio) no site do IPRI, facilitando o acesso de estudantes, pesquisadores, professores e ao público interessado a temas que abrangem política externa brasileira, memória diplomática e relações internacionais.

O livro *Estatísticas para o estudo das relações internacionais: maio de 2016* é uma atualização de um trabalho realizado entre 2007 e 2009 pela secretaria-geral do MRE. Em sua apresentação, o então diretor interino do IPRI, embaixador Alessandro Candeas, explica que a obra reúne dados que apresentam recursos clássicos de poder (território, população, produto interno bruto, reservas de petróleo, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, gastos militares e vários indicadores socioeconômicos), e também as vulnerabilidades (como doenças, mortalidade, dívida externa, inflação) dos principais países do mundo (IPRI, 2016).

Sua repercussão foi tão positiva que o IPRI passou a divulgar em sua página a sessão *Indicadores Conjunturais* com links para as principais bases de dados com indicadores de comércio exterior, desenvolvimento econômico, produção e consumo agrícolas, gastos militares e outros temas relevantes para a área, atualizando com maior celeridade e expandindo o trabalho concretizado no livro.

CONCLUSÃO

O IPRI vem desempenhando um papel fundamental como instrumento de política externa ao promover o aprofundamento da pesquisa em relações internacionais, produzindo e disseminando conteúdo de qualidade sobre a política exterior do Brasil e relações exteriores ao alinhar as ações diplomáticas com o crescente conhecimento produzido pela academia. Conforme exposto pelo embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima (2014), quanto mais influenciados somos pela realidade externa nesse mundo cada vez mais globalizado, maior é a relevância do estudo das relações internacionais, e essa investigação incumbe “ao estado e à sociedade civil, por intermédio, entre outros, das Universidades, de centros de estudos e da própria mídia”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDIM, C. H. e GUIMARÃES, S. P. (Orgs.). *França: Visões Brasileiras*. Brasília: FUNAG, 2003.
- CRUZ, L. D. de C. Meios Pacíficos de Solução de Controvérsias. *Cadernos do IPRI*, n. 19, Brasília, 1994.
- DANESE, S. F. (Org.). *Ensaio de História Diplomática do Brasil – (1930-1986)*. *Cadernos do IPRI*, n. 2, Brasília, 1989.
- FONSECA JUNIOR, G. *Diplomacia e Academia: um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: FUNAG, 2012, 2ª edição.
- FUNAG. *Cursos para diplomatas Sul-Americanos: anuário 2*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- FUNAG. *IV Seminário sobre pesquisas em relações econômicas internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- FUNAG. *Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- GÓES, W. de, CARNEIRO, J. G. P., SANTOS, W. G. dos S., LESSA, R. e JAGUARIBE, H. Temas de Atualidade Brasileira I. *Cadernos do IPRI*, n. 14, Brasília, 1994.

GUIMARÃES, S. P. (Org.). *África do Sul: Visões Brasileiras*. Brasília: FUNAG, 2000a.

GUIMARÃES, S. P. *Alemanha: Visões Brasileiras*. Brasília: IPRI, 2000b.

GUIMARÃES, S. P. *Argentina: Visões Brasileiras*. Brasília: IPRI, 2000c.

GUIMARÃES, S. P. *Estados Unidos: Visões Brasileiras*. Brasília: IPRI, 2000d.

GUIMARÃES, S. P. *Coréia: Visões Brasileiras*. Brasília: IPRI, 2002.

GUIMARÃES, S. P. e CARDIM, C. H. (Orgs.). *Venezuela: Visões Brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003.

IPRI. *Cadernos do IPRI: Seminários do IPRI (1987 a 1989)*. Vol. I. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

IPRI. *Estatísticas para o estudo das relações internacionais: maio de 2016 = Statistics for the study of international relations: May 2016*. Brasília: FUNAG, 2016.

IPRI. *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*. Brasília: FUNAG, 1993.

LAMPREIA, L. F. Nota Introdutória. In IPRI. *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, 5, Brasília, 1993.

LIMA, S. E. M. Diplomacia e Academia: o IPRI como instrumento de política externa. *Política Externa*, jan./fev./mar., 2014.

REUNIÃO DO CONSELHO DIRETOR DA FUNAG, 2, 1984. Brasília. *Ata...* 20 de julho de 1984.

VELOSO, M., MADEIRA, A., ROUANET, S. P., LYRIO, M. C. e BARBOSA, G. B. Temas de Atualidade Brasileira II. *Cadernos do IPRI*, n. 15, Brasília, 1994.

WROBEL, P. S. e POMERANZ, L. *Cadernos do IPRI: edição especial*, n. 1, Brasília, 1993.

EM LOUVOR A JANUS¹: DEPOIMENTO NOS 30 ANOS DO IPRI

Carlos Henrique Cardim*

“não acreditamos que o discurso entrave a ação; o que nos parece prejudicial é que as questões não se esclareçam, antecipadamente, pela discussão”.

Péricles, in Tucídides *História da Guerra do Peloponeso*. Trecho de discurso, considerado como a “certidão de batismo” da democracia.

UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA E PERIGOSA

O diálogo entre governantes e intelectuais é, como disse Norberto Bobbio, uma das questões recorrentes da teoria e da práxis políticas. Apesar de necessário, essencial mesmo como indicaram Kant e outros notáveis, a conversação entre esses dois lados da política – prática e teoria – não tem sido praticada fluidamente, e às vezes tem sido travada, ou até condicionada, cerceada com ares de aceitação, como no famoso caso de Platão, no final de sua experiência na Sicília – “eu olhava para fora, como um pássaro que deseja fugir da gaiola” – ou censurada como nos regimes totalitários.

Vale recordar, aqui, passagem no término da proposta kantiana contida em “À Paz Perpétua”, de 1795:

Segundo Suplemento. Artigo Secreto para a Paz Perpétua. O único artigo desse tipo está contido na proposição: ‘as máximas dos

1 Janus é um deus romano bifronte. No caso do IPRI, invocaria: a teoria e a práxis.

* Embaixador do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e professor da Universidade de Brasília (UnB).

filósofos sobre as condições de possibilidades de paz devem ser consultadas pelos Estados equipados para a guerra? (...)

Mas por isso não se diz que o Estado tem de dar preferência aos princípios do filósofo face às sentenças do jurisconsulto (o substituto do poder do Estado), mas somente que se *escute*. (...) Não é de se esperar que reis filosofem, ou que filósofos se tornem reis (...) (KANT, 2008).

A implantação de pontos de encontro entre governantes e acadêmicos possibilita ativar um dos mais relevantes fluxos de comunicação para a construção e aperfeiçoamento das democracias. Karl Deutsch, um dos fundadores da Ciência Política contemporânea, indicou com precisão que a vitalidade ou enfermidade de um sistema político está na dinâmica de seu fluxo regular e livre de informações entre os principais atores.

“O Brasil ainda é um arquipélago; precisamos transformá-lo em continente”.

Juscelino Kubitscheck.

A frase do presidente JK expressa não somente a necessidade de integrar as regiões isoladas do país, como, também, diagnostica um grave mal nacional: a forte tendência de cada grupo – governo, civis, militares, academia, parlamento, imprensa, igrejas, sindicatos patronais e de trabalhadores e ONGs – a viver em sua própria ilha sem pontes com as outras, e – o que é pior – acreditando ter uma visão completa do país.

O relatório do projeto *Interfutures* da OECD, intitulado *Facing the Future*, sublinhou o aparecimento da chamada “sociedade oligarquizada” como um dos graves perigos que correm as sociedades da democracia industrial de nosso tempo. Trata-se de designação sociológica para um tipo de organização social de forte fragmentação de interesses que consolida vários compartimentos não comunicantes, de posições rígidas e egoístas. A “sociedade oligarquizada” nasce e se constrói nas ilhas sem pontes, voltadas para si mesmas, ou como se diz no Chile pelo “ombligismo” (*ombligo* em castelhano é umbigo).

Precisamos construir pontes firmes e amplas entre as várias ilhas e assim colocar a serviço da nação o imenso potencial de inteligência e de convicções que existe entre nós.

A criação do IPRI está nesse contexto de abertura e oxigenação do ambiente de debate sobre os rumos da política externa brasileira, conforme proposto por Ronaldo Sardenberg e Gelson Fonseca Junior.

Na implantação do IPRI, em 1987, merece ser destacado o papel decisivo do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, então secretário-geral das Relações Exteriores. Foi ele quem obteve a cessão em comodato da histórica e charmosa “Casa da Vila Planalto”, originalmente sede da Construtora Pacheco Fernandes na construção de Brasília, e que serviu de residência depois a várias altas autoridades da República.

Lembro-me quando recebi convite do chefe da diplomacia brasileira para ser o segundo do IPRI – cuja direção seria ocupada por Gelson – e eu desempenharia minhas funções na sede do IPRI, a “Casa da Vila Planalto”.

Paulo Tarso disse-me em tom provocativo: “Vamos desenterrar esta caveira de burro que puseram no IPRI”. Disse-me, também: “Tenho grande respeito e admiração pela obra que você fez na UnB”. Respondi-lhe que para mim era uma honra e alegria ser membro a partir daquele momento de sua equipe.

A “Casa da Vila Planalto” fez a imagem inicial do IPRI e marcou seu estilo como local independente para diálogos e debates. Além disso, Paulo Tarso designou uma eficiente secretária Loreta, e uma cozinheira de alto nível, Dona Nique, que tinha trabalhado com o embaixador Guerreiro, para preparar os almoços nos dias de seminário. Devo confessar que um ponto marcante dos seminários era a esplendida refeição feita por ela. Havia, também, o vigilante Formiga.

As atividades narradas por Márcia Costa Ferreira, com auxílio das memórias de Gelson, evidenciam que o IPRI foi implantado, cresceu bem, abriu e instalou nova área de diálogo, e a caveira foi desenterrada...

Recomendo a leitura dos *Relatórios de Atividades da FUNAG e do IPRI*, que demonstram a qualidade e quantidade das iniciativas tanto de seminários como de edições. Assinalo pontos relevantes como seminários

sobre meio ambiente, países – cerca de 30 com edição de anais –, *Coleção Clássicos IPRI*, e *Coleção Teses do CAE*, iniciada pelo IPRI, 1988.

Dos 30 anos de existência do IPRI, verifico com orgulho e gratidão, que durante cerca de 10 anos fui integrante da direção – 7 anos e alguns meses como diretor, e cerca de 2 anos, como coordenador. Cabe agora olhar para frente, fazer um balanço conceitual e propor novas empreitadas.

OS PRÓXIMOS 30 ANOS

1) *“Nós moldamos nossos prédios, e depois nossos prédios nos moldam”*

Winston Churchill

Foi com esta frase que o líder britânico reagiu, no dia após o bombardeamento de parte do Parlamento inglês, na Segunda Guerra Mundial. Havia vozes que queriam um novo projeto para a Câmara dos Comuns, mas Churchill defendeu manter a arquitetura do prédio a ser restaurado, porque assim se preservava e se aperfeiçoava o próprio espírito da centenária democracia do país.

Inspirado nesta lição de sabedoria política, sugere-se iniciativa de se obter sede própria para o IPRI, como ocorreu em sua implantação pela decidida ação do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima. Como já foi sublinhado, o ambiente físico do IPRI teve papel fundamental no sucesso de seus primeiros passos e gerou uma marca de liberdade e cordialidade nos debates.

Propõem-se gestões junto ao governo do Distrito Federal, particularmente junto ao governador, à FAP (Fundação de Amparo à Pesquisa) e ao FAC (Fundo para Atividades Culturais) no sentido de se conseguir local para a instalação específica do IPRI.

Deve-se igualmente explorar possibilidades de doações de benfeitores privados.

Registre-se que Brasília, DF, é a capital de país com cerca de 210 milhões de habitantes, sétima economia no mundo, quinto em extensão territorial, terceira maior cidade no Brasil. Destaque-se, igualmente, que além de centro de grandes decisões, é, também, uma cidade com notável

contingente universitário. Contrasta com estes expressivos dados o fato gritante de Brasília não possuir um único *think tank* completo, em sentido pleno, para pensar o Brasil no mundo, e o mundo no Brasil.

Tal fato é grave. Em conversa que tive, em Nova York, com alta autoridade brasileira, colhi o comentário surpreendente para mim, mas profundamente verdadeiro de que uma das principais razões que dificultam o acesso do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU é o fato de que “o país não pensa seu papel no mundo de forma sistemática e ampla, de que não tem *think tanks*, completos e ativos”. Ou seja, padecemos de acentuado provincianismo.

Esse é um forte argumento para a implantação vigorosa de entidade como o IPRI na capital.

A revista *Economist*, certa vez, designou o IPRI como *internal think tank* do Itamaraty. Creio que o modelo mais adequado para o futuro do IPRI poderia ser *internal e external think tank*, ligado à chancelaria, nos moldes da Chattam House -Royal Institute of Foreign Affairs.

2) *Clássicos da Diplomacia Brasileira*

Propõe-se a criação, no âmbito da celebração do Bicentenário da Independência, no programa editorial da FUNAG/IPRI, de série dedicada a difundir seleção de textos dos principais expoentes da diplomacia nacional. Sugere-se seguir modelo do livro *Araujo Castro*, publicado pela Editora Universidade de Brasília (UnB).

3) *Cátedra Visconde do Rio Branco*

“O mais capaz diretor da nossa política externa, em uma época em que ainda dependia dela a união do Brasil”. Assim sintetizou Joaquim Nabuco (1997), em *Um Estadista do Império*, o perfil diplomático de José Maria da Silva Paranhos. O ex-chanceler Mario Gibson Barbosa, entre outros, sempre sublinhava o injusto esquecimento do pai do Barão de Rio Branco.

Sugere-se a criação pela FUNAG/IPRI da *Cátedra Visconde do Rio Branco* com os seguintes objetivos e características: a) palestras a serem proferidas por diplomatas durante uma semana, em cada semestre, no

Curso de Relações Internacionais – graduação ou pós-graduação – de instituição de ensino superior; b) propósito de levar ao mundo acadêmico de forma regular as percepções e vivências de membros do Serviço Exterior do Brasil; c) gerar assim ambiente de comunicação entre os mundos da diplomacia como o da academia.

4) Ampliar relações com academia para áreas de Ciências Biológicas e da Natureza. Incluir em seu circuito, igualmente, grandes nomes da vida nacional, como, por exemplo, Fernando Henrique Cardoso e Delfim Netto, e convidá-los regularmente para atividades do IPRI.

5) Seminários sobre países prioritários. Incentivo à criação de centros ou programas de estudos sobre países.

Sugere-se a continuidade de programa do IPRI de organizar seminários dedicados a países prioritários para a política externa brasileira. Essa série de seminários, além de gerar importante bibliografia, muitas vezes tem incentivado a criação de programas e centros de estudos sobre países como aconteceu com a bem-sucedida iniciativa da UNESP/ UNICAMP do *Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos*, da qual tive a oportunidade de participar. Assinale-se, a propósito, o sério déficit que temos de especialistas em países.

AS DUAS FACES DA MOEDA. O SERVIÇO QUE O IPRI PRESTA AO PAÍS

Daniel Aarão Reis, professor da UFRJ, e Carlos Augusto de Santos Neves, embaixador do Brasil em Moscou, dialogaram e debateram a questão russa, em mesa-redonda, que presidi em uma, entre tantas, iniciativas do IPRI. Esta atividade ficou-me na memória como exemplo do ótimo serviço que o IPRI presta ao país, colocando, numa mesma mesa, os dois lados da moeda das relações internacionais: teoria e práxis.

O lado diplomático das questões foi ressaltado por Paul Sharp (2009) em sua obra *Diplomatic Theory of International Relations*, onde “explora o que a diplomacia e os diplomatas podem contribuir para o grande debate teórico e prático das relações internacionais na atualidade”. O lado acadêmico das relações internacionais tem sido sublinhado por eminentes intelectuais, como, por exemplo, José Honório Rodrigues, com que tive o privilégio

de conviver no Conselho Editorial da UnB, que costumava lembrar que “aquele que não tem uma visão histórica está condenado a ter uma visão histórica”.

Proponho, por fim, como símbolo para o IPRI, Nicolau Maquiavel, diplomata e fundador da moderna Ciência Política, que realizou, em uma só pessoa, o tipo ideal do teórico-prático da política internacional, ao reunir, como disse na “dedicatória” de *O Príncipe*, “uma longa experiência das coisas modernas e uma contínua leitura das antigas”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BADIE, B. *Le diplomate et l'intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Fayard: Paris, 2008.

CANFORA, L. *Un mestiere pericoloso. La vita quotidiana dei filosofi greci*. Palermo: Sellerio editore, 2000.

CANFORA, L. *Um Ofício Perigoso. A vida cotidiana dos filósofos gregos*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

CESA, M. *Machiavelli on International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FONSECA JUNIOR, G. *Diplomacia e Academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GUERREIRO, R. S. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

KANT, I. *À paz perpétua*. Tradução e prefácio de Marco Zingaro. Porto Alegre: L&PM Editores, 2008.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe. Edição bilíngue. Tradução, introdução e notas de Diogo Pires Aurélio*. São Paulo: Editora 34, 2017

NABUCO, J. *Um Estadista do Império*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1997.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. *Interfutures. Facing the Future. Mastering the Probable and Managing the Unpredictable*. Paris: OECD, 1979.

PÉRICLES. “Não acreditamos que o discurso entrave a ação”. Revista “Documentação e Atualidade Política”, Brasília; janeiro / março 1977; p. 59 a 62.

REIS, F. G. *Por uma Academia Renovada. Formação do Diplomata Brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2013.

SENADO FEDERAL. Conselho Editorial. *Conselhos aos Governantes. Apresentação Walter Costa Porto*. Brasília: Senado Federal, 2000.

SHARP, P. *Diplomatic Theory of International Relations. Cambridge Studies in International Relations: 111*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso. Clássicos IPRI*. Brasília: FUNAG, 2001.

O IPRI COMO PRODUTOR DE CONHECIMENTO: OS PRIMEIROS 30 ANOS

Paulo Roberto de Almeida*

O Itamaraty é conhecido por constituir um serviço diplomático de excelência, desde as origens à atualidade, o que já foi confirmado por testemunhos de diplomatas estrangeiros, inclusive os vizinhos, portanto, insuspeitos. Ele é também conhecido por abrigar famosos homens de letras, acadêmicos de qualidade, grandes intelectuais, até de estatura internacional, o que é natural numa instituição voltada para a interface externa do país. Em sua interface interna, essa instituição conseguiu atrair, justamente, alguns dos mais legítimos representantes da cultura brasileira, o que também pode ser aferido pela lista de seus profissionais de carreira que se tornaram “imortais”, isto é, integrantes da Academia Brasileira de Letras (ABL). A ABL, desde o início, foi, possivelmente, a “ponte” mais evidente entre o Itamaraty e a sociedade brasileira, ainda que, consoante seu caráter relativamente elitista, essa ponte se fazia mais propriamente com a “república das letras”, um pequeno clube de promotores da alta cultura nacional.

A segunda “ponte”, esta bem mais democrática, foi o Instituto Rio Branco (IRBr), que, desde 1945, assegura uma seleção regular, e perfeitamente meritocrática, das melhores capacidades para servir ao Brasil no exterior e em todas as atividades internas relativas ao trabalho de representação diplomática. O Instituto Rio Branco começou por recrutar os melhores professores para capacitar ainda mais os integrantes do serviço exterior. O processo de qualificação do pessoal de carreira teve continuidade, mais adiante, pelos requerimentos funcionais à ascensão funcional, o Curso de Aperfeiçoamento, em nível de secretário, e o Curso de Altos Estudos, para os conselheiros, com exigência de tese defendida em banca. O IRBr tornou-se, assim, um formador contínuo de “mão de obra” altamente especializada, bem como um produtor de conhecimento,

ainda que para a própria instituição, embora, também, com o concurso de representantes da academia.

Para justamente estabelecer a terceira “ponte” entre o ministério e a sociedade civil foi criada, em 1971, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), que cumpriu, portanto, seus primeiros 45 anos de existência em 2016. A ela se deve uma imensa atividade de natureza cultural, mas também voltada para a promoção de estudos e pesquisas sobre todos os temas que compõem a agenda de trabalho do Itamaraty. A FUNAG acumulou, até aqui, um catálogo de centenas de títulos publicados, nas muitas coleções em que se divide a sua produção editorial, uma das maiores do Brasil, senão a maior de todas, em temas de relações internacionais, de política externa e de história diplomática, com a peculiaridade de que essas obras encontram-se livremente disponíveis em sua Biblioteca Digital. O acesso aos materiais disponíveis em seu *site* espelha praticamente a quase totalidade dos membros da ONU, em cifras milionárias, o que estabelece uma outra “ponte” com o público no exterior, brasileiros estudando fora do país, ou estrangeiros buscando informação e materiais de estudo sobre a diplomacia brasileira e sobre todos os temas de economia e de política internacional trabalhados no e pelo Itamaraty. A FUNAG editou mais de mil livros nos últimos dez anos, a maior parte em português, mas agora também em inglês e espanhol, e já caminhando para outras línguas (como o mandarim e o árabe).

Muitos desses trabalhos publicados pertencem ao ramo historiográfico, e, para isso, a FUNAG dispõe do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), sediado no Rio de Janeiro, criado em 2002, e que acaba de completar, portanto, seus primeiros 15 anos de existência. O CHDD possui um veículo para a divulgação regular do acervo histórico pertencente ao antigo Ministério dos Negócios Estrangeiros (sob o Império) e também ao atual Ministério das Relações Exteriores (MRE), renomeado a partir do regime republicano: trata-se dos *Cadernos do CHDD*, com materiais preciosos retirados dos arquivos do Itamaraty, desde a documentação trazida pela família real portuguesa em sua vinda ao Brasil, em 1808, até a transferência do MRE para Brasília, em 1970.

Entre a criação da FUNAG e a do CHDD, atualmente dirigido pelo embaixador Gelson Fonseca Junior, e possuindo o exato dobro da idade deste segundo órgão da FUNAG, situa-se o IPRI, o Instituto de

Pesquisa de Relações Internacionais, completando neste ano de 2017, seus primeiros 30 anos de vida, portanto. Criado em 1987, com base em propostas formuladas algum tempo antes por dois diplomatas vinculados aos meios acadêmicos, Ronaldo Sardenberg e Gelson Fonseca Júnior, o IPRI deve sua existência, em boa medida, à tese do Curso de Altos Estudos defendida por este último, justamente com o título de *Diplomacia e Academia* (publicado como livro do IPRI e recentemente em segunda edição pela FUNAG). O IPRI tem por missão produzir estudos e pesquisas sobre todos os temas pertinentes às atividades do Itamaraty, com ênfase no período contemporâneo, assim como aprofundar as relações com a comunidade acadêmica, reforçando os canais de diálogo com as instituições de pesquisa em temas correlatos.

Nessas primeiras três décadas de suas atividades, o IPRI teve dez diretores, entre eles duas vezes Carlos Henrique Cardim, que pode ser considerado um dos maiores editores de relações internacionais do Brasil, dada sua experiência anterior à frente da Editora UnB, onde já tinha publicado dezenas de grandes títulos das ciências sociais, políticas e de relações internacionais do Brasil, além de outras grandes obras do pensamento político internacional na qualidade de conselheiro editorial do Senado Federal e de outras editoras. O IPRI começou publicando textos elaborados no âmbito do Curso de Preparação à Carreira Diplomática, do IRBr, passou aos *Cadernos do IPRI* (19 números, entre 1989 e 1994), depois às primeiras teses do Curso de Altos Estudos (em sua fase inicial, que foram depois retomadas pela FUNAG), prosseguiu com uma cooperação editorial com a Editora UnB, da qual resultou a magnífica coleção *Clássicos do IPRI* – composta de grandes obras do pensamento político e filosófico universal –, ademais de dezenas de outros títulos em diversas categorias de sua produção própria ou de autoria de diplomatas e pesquisadores acadêmicos.

No período recente, o IPRI tem elaborado o *Repertório de Política Externa* – uma compilação dos eventos mais relevantes da diplomacia corrente do Brasil – e o *Banco de Teses e Dissertações*, uma base de dados extremamente útil a todos os estudiosos e pesquisadores, composto a partir da produção acadêmica brasileira em seus cursos de pós-graduação em todas as áreas relacionadas às relações internacionais do Brasil, ou seja, esse

mesmo campo, mas também História, Ciência Política, Direito, Economia e outras áreas afins. Sua atual produção institucional está representada pelos *Cadernos de Política Exterior*, uma revista que coleta artigos relevantes elaborados pelos diplomatas, mas também por acadêmicos convidados, cobrindo todos os campos da diplomacia corrente, e até alguns temas de maior escopo histórico. A maior parte de todas essas publicações impressas do IPRI – com exceção dos primeiros trabalhos – encontra-se disponível em sua página ou na Biblioteca Digital da FUNAG.

Outras iniciativas recentes do IPRI compreendem a série de entrevistas gravadas em vídeo, *Relações Internacionais em Pauta*, iniciadas por Alessandro Candeas, e as palestras efetuadas em cooperação e convite conjunto com o Instituto Rio Branco, *Percursos Diplomáticos*, iniciadas na presente direção, todas inseridas nos servidores da FUNAG, informadas no site do IPRI e também disponíveis na plataforma do YouTube. O mesmo site do IPRI apresenta ainda diversas ferramentas de consulta, informação e pesquisa, como relações de periódicos da área, de cursos de relações internacionais e centros de pesquisa, geralmente em caráter seletivo. O IPRI busca sempre aprofundar seu relacionamento e cooperação com outras entidades similares, ainda que seus recursos próprios sejam bem inferiores aos de grandes *think tanks* internacionais.

O papel primordial do IPRI, como uma espécie de *think tank* da diplomacia brasileira, é a de produzir conhecimento útil para os seus diplomatas, mas também levar a produção dos diplomatas ao conhecimento dos profissionais de relações internacionais e dos pesquisadores estrangeiros, e nessas tarefas vem sendo acessado por estudantes brasileiros e estrangeiros em diversas partes do mundo, e massivamente no Brasil. Apesar de contar com poucos pesquisadores em seu *staff* próprio – muito pequeno para o ambicioso programa que gostaria de empreender a cada ano –, o IPRI pode dispor da colaboração de praticamente todo o corpo diplomático da ativa, bem como de vários já aposentados, mas que ainda continuam a exercer atividades docentes de pesquisa e de produção de conhecimento de valor para a história e a agenda corrente da diplomacia.

Em 2017, por exemplo, o IPRI organizou e realizou quase meia centena de atividades próprias – não contando, portanto, os seminários sob a responsabilidade da FUNAG, a serviço do Itamaraty – sob a forma de palestras, conferências, mesas-redondas, incluindo alguns encontros

reservados – ou seja, não abertos ao público externo, que constituem a norma – para discutir alguns temas sensíveis da diplomacia brasileira. Todos esses eventos, de nenhuma forma restritos aos aqui descritos sumariamente, só puderam ser realizados com êxito graças ao trabalho incansável do coordenador de Estudos e Pesquisas do IPRI, conselheiro Marco Túlio Scarpelli Cabral, bem como do pequeno *staff* próprio do IPRI, liderados pela coordenadora Valeria Figueiredo Ramos.

Muitas, talvez mais da metade, dessas atividades contaram com convidados estrangeiros, a despeito da exiguidade de recursos disponíveis. Alguns desses eventos, que contaram com o indispensável apoio da FUNAG, foram realizados fora de sua sede, geralmente no Rio de Janeiro, seja no Palácio Itamaraty, seja em entidades como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. No terreno específico da “ponte” entre a diplomacia e academia, figuram as reuniões com os coordenadores de cursos de Relações Internacionais – em nível de pós ou de graduação –, realizadas anualmente no âmbito da Conferência sobre Relações Exteriores (CORE), realizada pela FUNAG. O diretor do IPRI também tem procurado atender a todos os convites que lhe chegam diretamente, ou por intermédio da FUNAG, para palestras ou participação em eventos acadêmicos em universidades ou centros de pesquisa do Brasil e do exterior. Foi o caso, em 2017, do prestigioso *Estoril Political Forum*, organizado anualmente pelo Instituto de Ciência Política da Universidade Católica de Portugal.

Sob iniciativa do IPRI, foi publicada em 2017 a primeira coletânea de escritos, discursos e entrevistas do grande chanceler Oswaldo Aranha, cobrindo praticamente tudo de relevante que o estadista gaúcho produziu no campo da diplomacia brasileira entre 1930 e 1960, a fase crucial da modernização econômica e da construção do moderno estado brasileiro. Outros trabalhos que se inscrevem na produção própria do IPRI foram publicados em livros ou revistas editadas por parceiros externos.

O IPRI pode legitimamente orgulhar-se, nos seus primeiros 30 anos, de ter acumulado uma produção considerável de obras impressas ou de eventos tópicos, no campo coberto pelo seu mandato institucional, ainda que muitas dessas atividades, mesmo quando inscritas em seu patrimônio

1 Diplomata de carreira, é, atualmente, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

histórico, não possuem um registro ou memória documental estável e permanente, em suporte físico ou digital, dada a pouca disponibilidade de ferramentas adequadas para a preservação dessa produção nos seus primeiros anos de existência. Um dos desafios para os próximos 30 anos, e mais além, é justamente o de assegurar que muitos desses eventos tópicos, como palestras feitas em oportunidades surgidas momentaneamente, possam também merecer o devido registro em suporte preservado e, idealmente, transmissível pelos meios de comunicação hoje disponíveis.

Entre os meios e os fins, pode-se dizer que o IPRI, mesmo contando com poucos meios próprios – capital humano, recursos físicos ou financeiros –, foi capaz, em 2017, de realizar um número apreciável de atividades, para as quais contou com a cooperação diligente de seu pequeno grupo de colaboradores próprios: os pesquisadores e analistas Rogério de Souza Farias, Renata Nunes Duarte, Márcia Costa Ferreira, o administrador Marco Antonio Soares de Souza Maia e o revisor editorial Rafael de Souza Pavão, ademais dos recepcionistas Patricia Nogueira Teodoro, Kamilla Sousa Coelho, Bárbara Terezinha Nascimento Cunha e Guilherme Feierabend Engracia Garcia e do pesquisador associado Pedro Henrique Rodrigues Magalhães. Os estagiários seguintes foram de enorme ajuda em trabalhos de assessoria digital, informática e de organização: Danilo de Castro Barbriere, Bárbara Graça Schuina da Silva, Maria Luiza Rodrigues dos Anjos, Rafael da Gama Chaves e Sabrina Dutra da Silva. Todos esses colaboradores foram excepcionais num ano bastante prolífico em realizações, como se pode constatar pelo relatório de atividades do IPRI em 2017, disponível em sua página. A todos eles, o reconhecimento do atual diretor do IPRI e o de seu coordenador de Estudos e Pesquisas, e a promessa de continuar produzindo conhecimento útil à diplomacia brasileira com a mesma qualidade intelectual que sempre distinguiu o Itamaraty em toda a sua história.

PUBLICAÇÕES RECENTES DA FUNAG



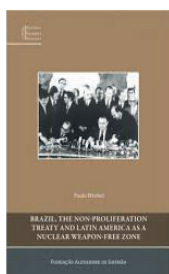
A importância da Espanha para o Brasil –
História e perspectivas

Organizador:
Sérgio Eduardo Moreira Lima

Entre países como a Espanha e o Brasil é perceptível um certo vínculo, ou um mero resquício das marcas da colonização ibérica nas Américas que ganha sua dimensão contemporânea na parceria estratégica e sua expressão humanística na projeção de valores fundamentais tanto para a democracia como para a ordem internacional e a legitimidade da governança num plano global. Brasil e Espanha compartilham, ademais, algo peculiar que decorre da capacidade de ambos os países, em razão de sua formação histórica, de contribuir de maneira efetiva para o diálogo intercultural e inter-religioso, bem como para a harmonia entre tradição e inovação.

Esse livro é fruto do seminário *A Importância da Espanha para o Brasil: história e perspectivas*, realizado com a Embaixada da Espanha e a Fundación Consejo España Brasil, no Itamaraty, em Brasília, em 31 de agosto de 2016. O evento teve o objetivo de inaugurar esse ciclo de debates a partir das relações bilaterais, e pôde examinar também o papel da Espanha na história e na cultura brasileira, desde os tempos da União Ibérica (1580-1640) até a atualidade. Encontramos nessa obra uma análise abrangente da situação atual do relacionamento bilateral e um minucioso trabalho sobre a questão migratória, bem como documentos diplomáticos fundamentais para o Plano de Parceria Estratégica entre Brasil e Espanha, acordado durante a Cúpula Ibero-Americana em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, em 2003, selecionados pela Divisão da Europa Meridional do Ministério das Relações Exteriores.

(Texto adaptado da apresentação de Sérgio Eduardo Moreira Lima)



Brazil, the Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear Weapon-Free Zone

Paulo Wrobel

FUNAG's decision to publish Paulo Wrobel's 1991 Ph.D. thesis, *Brazil, the Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear Weapon Free Zone* reflects both the quality of the academic research he submitted to the Department of War Studies of King's College in London and the fact that his work remains relevant almost thirty years after its approval.

The publication analyses the evolution of Brazil's policies towards the nuclear non-proliferation regime. It addresses both the negotiations of a nuclear non-proliferation treaty, completed with the NPT in 1968, and the process of conclusion only a year earlier of the Treaty of Tlatelolco that established a Nuclear Weapon-Free Zone in Latin America and the Caribbean, the first of its kind in a densely populated region.

Wrobel's thesis addresses the dimension of principles and values of Brazilian foreign policy regarding non proliferation issues, explaining the strong opposition to the NPT during the first decades of its existence:

The study is prefaced by one of the most experienced Brazilian diplomats in the matter, Ambassador Sergio Duarte, who provides a meticulous and precise reading of Wrobel's thesis, presenting a brief analysis of the evolution of multilateral negotiations on nuclear disarmament, non-proliferation, and on other weapons of mass destruction since 1991, when the thesis was defended.

(Abstract adapted from Sérgio Eduardo Moreira Lima's presentation)



Os desafios e oportunidades na Relação
Brasil-Ásia na perspectiva de jovens
diplomatas

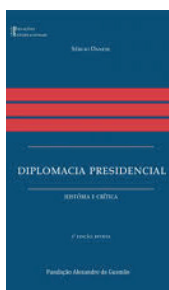
Organizador:
Pedro Henrique Batista Barbosa

A coletânea de ensaios que compõe o livro é testemunho do compromisso de uma nova geração de diplomatas com a pesquisa, a reflexão e a prática da diplomacia. Não se trata somente de um exercício acadêmico, mas de um esforço singular de reflexão de profissionais a respeito da formulação e da execução da política externa para com a região mais dinâmica do planeta, e também a mais distante geograficamente. É tarefa da diplomacia promover o conhecimento mútuo e a aproximação do Brasil com os países asiáticos, bem como os benefícios que dela possam decorrer.

Constata-se, hoje, a ascensão da região da Ásia-Pacífico como polo dinâmico da economia mundial com crescente influência política, inclusive nos órgãos de decisão multilaterais. Nesse contexto a necessidade de um aprofundamento do debate sobre as questões diplomáticas, especialmente em momento tão complexo, de transições tão rápidas no sistema internacional, é hoje amplamente sentida no Brasil, tanto no mundo acadêmico, como em diversos outros segmentos da opinião pública.

O trabalho se propõe a suprir essa necessidade, ao sugerir formato distinto do puramente acadêmico, trazendo a perspectiva de profissionais com experiência nos temas. Além de estimular o conhecimento e a excelência na prática da diplomacia, o objetivo deste livro é o de servir como ferramenta para incentivar os novos profissionais da Casa de Rio Branco a criarem o hábito de pesquisar e escrever obras de qualidade sobre a diplomacia nacional. Contribuirão, assim, para a difusão da política externa brasileira e para a formação de opinião pública a respeito dos grandes temas da agenda internacional contemporânea.

(Texto adaptado da apresentação de Sérgio Eduardo Moreira Lima)



Diplomacia Presidencial – História e crítica

Sérgio Danese

Inspirada em parte no extraordinário papel da diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso, a obra se baseia numa tese que o Sérgio Danese apresentou no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco em 1997. Ao expandir a dissertação para convertê-la em livro, o autor começa por chamar a atenção para a amplitude e intensidade sem precedentes da diplomacia presidencial no governo Fernando Henrique Cardoso, título do primeiro capítulo. A ênfase se justifica plenamente porque, embora a modalidade de diplomacia conduzida direta e pessoalmente pelo chefe de estado houvesse tido exemplos relevantes no Brasil, jamais se tinha visto antes fenômeno de tal envergadura e impacto dentro e fora do país.

Nesta obra empreendida por Sérgio Danese, ele apresenta um tratado abrangente e diversificado sobre a temática da diplomacia presidencial, talvez não exaustiva, como precauciona o autor, mas bastante perto, ao menos no que é realmente essencial. Principia por uma análise teórica sólida e esclarecedora dos fundamentos da modalidade. Prossegue com a descrição da evolução mundial do fenômeno nos últimos séculos em síntese fascinante que pode servir ao estudioso quase como uma história das relações internacionais sob esse prisma. Merece a mesma qualificação, de um esboço da história das relações internacionais do Brasil, a parte dedicada à narrativa das origens e desenvolvimentos da diplomacia presidencial em nosso país.

(Texto adaptado da apresentação de Rubens Ricupero)



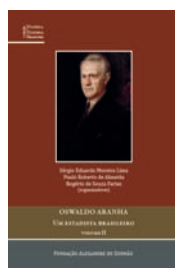
Formação da Diplomacia Econômica do
Brasil – Volume I e II – 3ª edição revista

Paulo Roberto de Almeida

Essa obra tem como propósito sistematizar o que sabemos ou julgamos saber sobre as relações econômicas internacionais do Brasil, desde a chegada da família real portuguesa até o fim do Império. Paulo Roberto de Almeida fez muito mais: ao cavoucar o passado, com a agudeza de perguntas que valem tanto quanto as respostas, mostrou-nos como são, de que são feitos e como se fraturam e resistem os alicerces sobre os quais nos levantamos.

Interessado em conhecer as reações e o comportamento da diplomacia brasileira diante das velozes mudanças do veloz século XIX, o autor divide seu trabalho em partes dedicadas à diplomacia comercial bem como à diplomacia financeira, incluindo aí a do Brasil como credor, à aquisição de tecnologia e aos fluxos de investimento direto estrangeiro, ao problema crucial da mão de obra (na dupla condição da força de trabalho escravo e do sistema de colonização), à participação precoce do Brasil no emergente multilateralismo econômico oitocentista – temática pouco estudada na bibliografia disponível – e, finalmente, a construção institucional de um instrumento diplomático adequado ao país.

(Texto adaptado da apresentação de Alberto da Costa e Silva)



Oswaldo Aranha – Um estadista brasileiro
– Volume I e II

Organizadores:

Sérgio Eduardo Moreira Lima

Paulo Roberto de Almeida

Rogério de Souza Farias

Oswaldo Aranha foi um dos maiores estadistas brasileiros. Liderou a Revolução de 1930, ocupou a chefia de três ministérios (Justiça, Fazenda e Relações Exteriores), além da embaixada brasileira em Washington. Por pelo menos seis vezes foi cogitada seriamente a sua candidatura à Presidência da República. Do início de sua ação política, ainda como estudante, em 1910, até sua morte, em 1960, é possível traçar a evolução da história política nacional, em suas dimensões doméstica e internacional.

Oswaldo Aranha dominou a política exterior dos meados do século XX como Rio Branco o fizera na sua primeira década. Depois do Barão, ninguém mais alcançou, dentro e fora do país, o prestígio e a influência de Aranha. Nenhum outro dirigiu a diplomacia com tanto acerto em tempos perigosos e de escolhas difíceis. Ambos estiveram associados a muitos dos valores que distinguem a identidade internacional do Brasil: fidelidade ao Direito, à liberdade, amor à paz, vocação global, aspiração a desempenhar papel construtivo de moderação e equilíbrio no aperfeiçoamento de ordem internacional democrática e participativa.

O livro traz artigos, discursos, ensaios e cartas selecionados de Oswaldo Aranha, que representam o estadista em cinco diferentes estágios de sua carreira política. Cada seção é precedida por capítulos introdutórios, elaborados por nomes como Stanley Hilton e Fábio Koifman, que a contextualizam.

(Texto adaptado da apresentação de Rubens Ricupero, do prefácio de Sérgio Eduardo Moreira Lima, e da Introdução Geral de Rogério de Souza Farias)



Os Estados Unidos e a Comissão
Interamericana de Direitos Humanos –
Denúncias, interações, mobilizações

Organizadores:
Marrielle Maia
Débora Alves Maciel
Andrei Koerner

O livro apresenta mais do que a mera justaposição de trabalhos. Graças à coerência com que foram organizados, ao rigor metodológico que observam e à diversidade de recursos teóricos aliando ciência política, direito e sociologia, os capítulos se somam, se enriquecem mutuamente e o resultado é o tratamento abrangente, rico, cuidadoso, de um aspecto significativo – especialmente para nós, latino-americanos – do modo como os estados lidam com a questão dos direitos humanos. Acrescente-se que o exame de cada tema é baseado em sólida pesquisa empírica: gráficos e tabelas bem montados que agregam consistência à natureza analítica. A pesquisa bibliográfica é ampla e incorpora as obras mais relevantes sobre o assunto. Assim, para quem se interessa pelo tema específico da atitude norte-americana em relação à CIDH, a coletânea é um guia perfeito: informa e indica caminhos analíticos.

Sempre a partir de curtas, mas agudas introduções teóricas, estabelecem as bases para as análises específicas. Examinam, sem simplificações e com rigor, os seguintes temas: (i) as características do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com atenção ao modo como atua em relação aos Estados não jurisdicionados, ou seja, aqueles que não aceitam a competência da Corte; (ii) a natureza das denúncias de violações apresentadas na CIDH contra os EUA; (iii) em capítulos separados, a interação do Departamento de Estado com a CIDH, a maneira como a Comissão aparece no discurso parlamentar; e, finalmente, (iv) a mobilização política, encaminhada por movimentos sociais, entre outros, para a promoção dos Direitos Humanos nos EUA.

(Texto adaptado da apresentação de Gelson Fonseca Junior)



The Energy Statecraft of Brazil – The rise and fall of Brazil's ethanol diplomacy

Klaus Guimarães Dalgaard

This book comes at a moment when careful reflection on energy is of paramount importance. We look at any direction and energy is there as a topic to be better understood, discussed and decided upon. Energy-related issues are going through many transformations in Brazil and around the world. Let us mention at least some of these below. Transformations affecting the energy scenario are often debated, and the expression 'energy transition' appears increasingly in official documents and for (G20 and BRICS, to name just two). The 'shale revolution' has caused immense changes to the oil and gas markets. Natural gas has been supplying the market in unprecedented quantities. New reserves of oil are announced very frequently. We may reduce our consumption of oil not because of the lack of it, but for climate-related reasons.

When ethanol comes into play, the reader realizes the relevance of the conceptual work. Ethanol is a source of energy of a very particular kind. Its use as fuel was for a long-time part of a Brazilian policy of energy security, a homegrown reply to the oil crises of the 70s. This uniqueness and the recent expansion of ethanol as a fuel make it more difficult to analyze, so it is even more important to have endeavors like the one contained in this book.

If we are to make an impact on the reduction of emissions and meet the goals of the Paris Agreement – namely, to strengthen the global response to the threat of climate change by keeping a global temperature rise this century well below 2 degrees Celsius above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase even further to 1.5 degrees. In this context, the use of ethanol, which reduces the transport sector's carbon footprint, is essential. That is the reason why Brazil spearheaded the Biofuture Platform at UNFCCC COP 22 (November 2016).

Understanding the potential to limit global greenhouse gas (GHG) emissions in the transport sector, Brazil and 19 others are joining efforts to accelerate the development and deployment of advanced low-carbon biofuels, in the most diverse sectors, as sustainable alternatives to fossil fuels. Ethanol diplomacy is very much alive.

(Abstract adapted from João Genésio de Almeida Filho's presentation)

*Esta publicação foi elaborada com as fontes Garamond,
Georgia, Myriad Pro e Trajan Pro, versões open type.*



A nova política externa brasileira

Aloysio Nunes Ferreira

Brasil *Tous Azimuts* – Um ensaio sobre os significados do princípio do Universalismo para a política externa brasileira

Filipe Nasser

Relações Exteriores e a modernização administrativa do MRE

**Almir Lima Nascimento e
Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho**

Os temas consulares e migratórios na imprensa brasileira

Luiza Lopes da Silva

Dificuldades atuais do Sistema Internacional de Direitos Humanos

José A. Lindgren Alves

Beligerância não estatal e moralidade em ambientes assimétricos: um histórico desafio ao Direito Internacional dos Conflitos Armados

Carlos Frederico Gomes Cinelli

O discurso da prevenção de conflitos e o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas: do uso da força à “primazia da política”

Ricardo Martins Rizzo

Veículos Aéreos Não Tripulados armados: usos e implicações

Ernesto Batista Mané Júnior

O dossiê nuclear iraniano e o *Joint Comprehensive Plan of Action*: desafios e perspectivas

**Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho e
Victor Hugo Toniolo Silva**

Trump e o Ocidente

Ernesto Henrique Fraga Araújo

Donald Trump a-t-il changé la politique étrangère américaine?

Maya Kandel

The roots of Singapore’s pragmatic foreign policy

Octávio Moreira Guimarães Lopes

Relações Internacionais e Direito Espacial no século XXI: mudanças normativas e institucionais em fase de incubação

**Douglas Nascimento Santana e
Luciano Javier Liendo**

NOTAS E DOCUMENTOS

O Comitê Gestor de Gênero e Raça

Marise Ribeiro Nogueira Guebel, Sônia Regina Guimarães Gomes, Igor Trabuco Bandeira e Ernesto Batista Mané Júnior

OS 30 ANOS DO INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IPRI

Os 30 anos do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Márcia Costa Ferreira

Em louvor a Janus: depoimento nos 30 anos do IPRI

Carlos Henrique Cardim

O IPRI como produtor de conhecimento: os primeiros 30 anos

Paulo Roberto de Almeida