

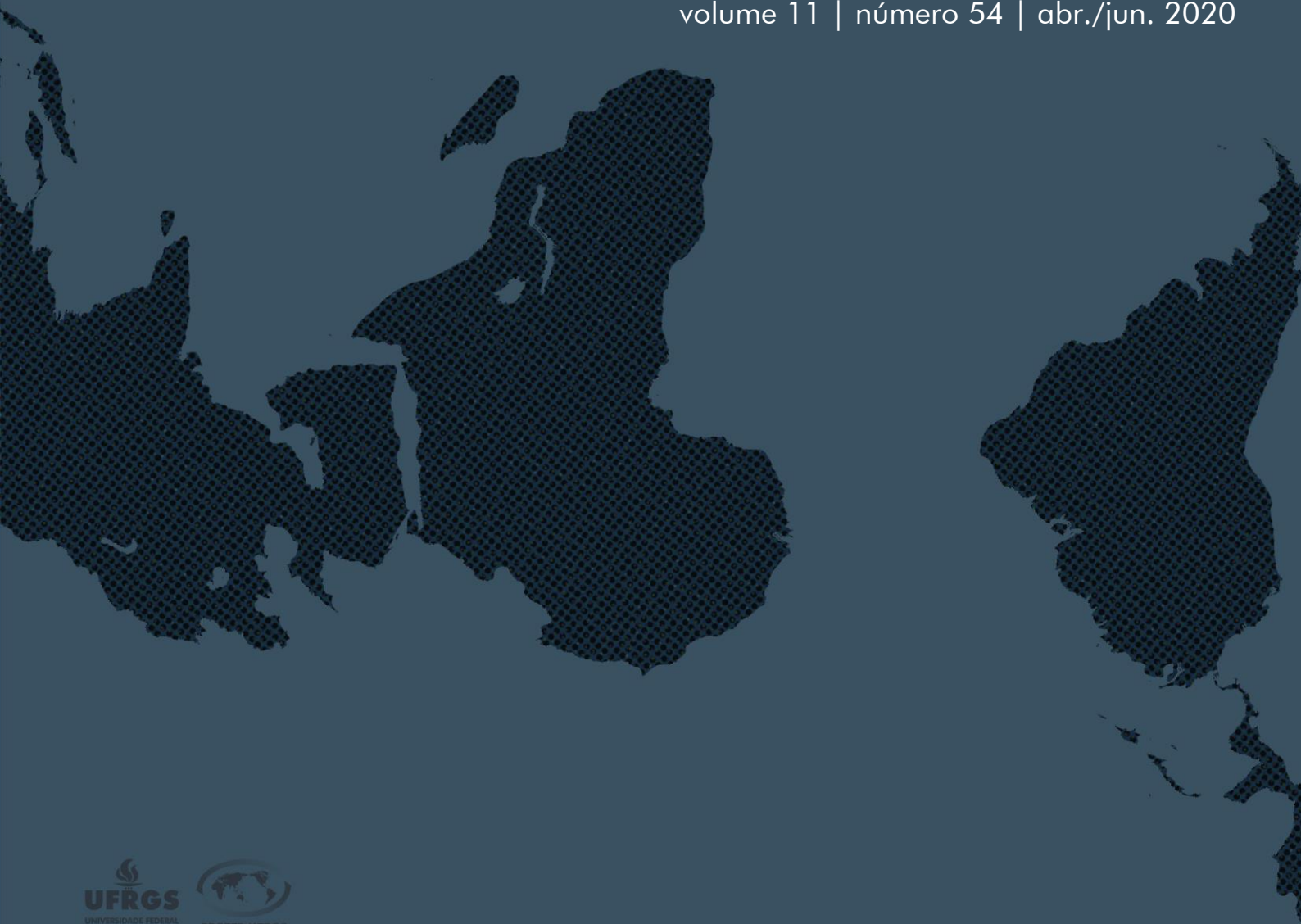
ISSN: 2178-8839



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

volume 11 | número 54 | abr./jun. 2020





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Trimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

CONSELHO EDITORIAL/Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)
Carlos Arturi (UFRGS, Brasil)
Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Iraê Lundin (Instituto Superior de Relações Internacionais - Moçambique)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (UFRGS, Brasil)
Paulo Wache (Universidade Joaquim Chissano, Moçambique)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL / Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (UFRGS, Brasil) – **Editor-Chefe**
André Moreira Cunha (UFRGS, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS, Brasil)
Leonardo Granato (UFRGS, Brasil)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)
Veronica Korber Gonçalves (UFRGS, Brasil)

EDITORES ADJUNTOS / Adjunct Editors

Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS, Brasil)
Sílvia Regina Ferabolli (UFRGS, Brasil)

EDITOR ASSISTENTE / Assistant Editor

Vinicius Henrique Mallmann (UFRGS, Brasil)

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL or “Journal of the Global South” is the peer-reviewed journal of the Graduate Program in International Strategic Studies of the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI UFRGS, Brazil). Published quarterly, the journal welcomes research articles, scenario analysis pieces, and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). The journal aims to disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary field of International Relations.

Mission

Disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

EDITORES DE REVISÃO / Copy Editors

Camille Amorim Leite Ribeiro (UFRGS, Brasil)
Jose Oviedo Perez (Ohio State University, USA)

ASSISTENTES DE EDIÇÃO / Edition Assistants

Aline de Souza Correia Santos (UFRGS, Brasil)
Raquel de Holleben (UFRGS, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.11	n.54	p. 1-197	abr./jun. 2020
------------------	--------------	------	------	----------	----------------



Volume. 11, Número. 54 (abr./jun. 2020)

EDITORIAL

Diplomacia científica..... p.6

DOSSIÊ

Novas fronteiras na diplomacia científica - contornando as mudanças de equilíbrio de poder..... p.9

The Royal Society (tradução de Tomaz Espósito Neto)

Diplomacia Científica e Diplomacia da Inovação: uma revisão sistemática de literatura sobre a perspectiva brasileira..... p.35

Renata Oliveira Anunciato, Barbara Vitória Marques Sá dos Santos

Diplomatic narratives on science, technology and innovation: power, cooperation and perspectives from brazil as a developing country..... p.54

Iara Costa Leite, Júlia Mascarello, Nicole Aguilar Gayard

Ciência, tecnologia e inovação na agenda internacional do Brasil de 1990 a 2010..... p.73

Gabriela Dorneles Ferreira da Costa

From Science Diplomacy to Education Diplomacy: the brazilian case..... p.90

Gabriela Gomes Coelho Ferreira, Amancio Jorge Nunes Silva de Oliveira

ARTIGOS

Elites jurídicas e relações internacionais: Wilson Center e agenda anticorrupção do Judiciário brasileiro..... p.105

Eduardo de Moura Menuzzi, Fabiano Engelmann

O Brasil e a Guerra das Malvinas - uma análise do processo decisório..... p.123

Tulio Sérgio Henriques Ferreira, Clarice Maria Lima Fortes



Autonomia e desenvolvimento como ideias constitutivas na cooperação entre Argentina e Brasil na área nuclear..... p.14

Luiza Elena Januário, Samuel Alves Soares

“Abre porta, fecha janela”: garantias nacionais para o refúgio e seu contraste com os relatos de refugiados sírios em São Paulo, Brasil..... p.160

Larissa Netto Lira Rangel Rigamonte, Viviane Mozzine Rodrigues, Vinicius Francisco Marchese

Brazil and its regional projection: perspectives on hegemony and regionalism in South America..... p.176

Fernando Jose Ludwig, Italo Beltrão Sposito

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.195



DIPLOMACIA CIENTÍFICA

A diplomacia científica é uma estratégia para aproximar atores políticos reconhecendo na promoção da ciência uma ferramenta para busca da paz e do desenvolvimento da humanidade. Essa ideia surgiu após a Segunda Guerra Mundial, quando cientistas, diplomatas e outras autoridades passaram a discutir as oportunidades e os riscos da proliferação nuclear. Foi nesse contexto que Albert Einstein e Bertrand Russell publicaram, em 1955, em meio a Guerra Fria, um manifesto que ficou conhecido por apresentar os riscos do uso de armas nucleares e por motivar a comunidade internacional a pressionar os líderes em favor da solução pacífica de controvérsias. O manifesto Einstein-Russell influenciou a realização, por parte da comunidade científica internacional, das Conferências de Pungwash, cuja finalidade era a promoção da paz. Os esforços das Conferências foram reconhecidos com o Prêmio Nobel da Paz em 1995.

Recentemente, dois acontecimentos foram fundamentais para entender a evolução da diplomacia científica: o famoso discurso de Barack Obama, em 2008, no Cairo, que destacou a importância da ciência para a construção da confiança mútua entre países e povos; e o memorando *New Frontiers in Science Diplomacy*, publicado em 2010, pela *Royal Society*, no Reino Unido, em parceria com a *American Association for the Advancement of Science* (AAAS) e com o intuito de estruturar conceitos e elucidar agendas e casos. Nos últimos anos, os debates sobre problemas complexos de ordem global, como as mudanças climáticas, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ou a governança da internet, colocam a diplomacia científica no centro da agenda internacional.

A crise em múltiplos níveis, ocasionada pela pandemia do novo coronavírus, colocou a ciência em evidência perante a globalização e a política internacional. O presidente estadunidense, Donald Trump, pediu velocidade aos cientistas para disponibilizar uma vacina. A revista *Science* respondeu através de seu editor, H. Holden Thorp, lembrando que o processo não é tão simples, principalmente em um contexto de desinvestimento e de desvalorização da academia e dos pesquisadores (THORP, 2020). Nesse momento, o Brasil ganhou espaço nas manchetes internacionais pelo negacionismo e politização das recomendações científicas. A revista *Nature* destacou que os pesquisadores brasileiros estão enfrentando uma batalha contra atitudes anticientíficas encorajadas pelo comportamento do presidente Bolsonaro (FRASER, 2020), que junto aos representantes da Nicarágua, Turcomenistão e Belarus formam o grupo de líderes negacionistas, ou o que o pesquisador Oliver Stuenkel denominou de “Aliança do Avestruz”, em referência ao mito do animal que enterra a própria cabeça na areia, diante dos problemas (SCHIPIANI *et al.*, 2020).

A pandemia da Covid-19 criou desafios de diversas ordens, desde a necessidade de formulação de novas políticas públicas a iniciativas de coordenação de ações globais entre os Estados. Neste contexto, temos visto emergir importantes iniciativas de cooperação entre cientistas de várias partes do mundo que têm unido esforços para trocar conhecimento e empreender projetos conjuntos no combate à crise sanitária.

Em agosto de 2019, a *São Paulo School of Advanced Science on Science Diplomacy and Innovation Diplomacy* (InnSciD SP) reuniu, com apoio da FAPESP, pesquisadores de perfis multidisciplinares, autoridades, representantes do setor público e privado de 30 países para discutir agendas de Diplomacia Científica e de Inovação, iniciativa que tem continuidade neste ano de 2020. Essa chamada, realizada pela Revista Conjuntura Austral, em parceria com a InnSciD SP, é fruto da necessidade constatada de mais espaços para difusão de discussões sobre a temática. Que esta publicação seja o ponto de partida para fortalecer o debate sobre a importância das ciências através de uma contribuição das Relações Internacionais e Ciência Política e principalmente para fomentar o pensamento sobre o papel do Brasil através da diplomacia científica.

Prof.^a Dr.^a Janina Onuki (IRI-USP)

Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva (PPGEEI-UFRGS)

M.a Camille Amorim (PPGEEI-UFRGS)

REFERÊNCIAS

- THORP, H. Holden. Do us a favor. **Science**, Washington D.c., v. 367, n. 6483, p. 1169-1169, 11 mar. 2020. American Association for the Advancement of Science (AAAS). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1126/science.abb6502>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- FRASER, Barbara. ‘Medications should be prescribed by doctors, not the president’: leading brazilian scientist discusses the pandemic. **Nature**, 22 maio 2020. Springer Science and Business Media LLC. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1038/d41586-020-01506-2>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- SCHIPANI, Andres; FOY, Henry; WEBBER, Jude; SEDDON, Max. The ‘Ostrich Alliance’: the leaders denying the coronavirus threat. **Financial Times**. Londres, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/974dc9d2-77c1-4381-adcd-2f755333a36b>. Acesso em: 25 mai. 2020.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



NOVAS FRONTEIRAS NA DIPLOMACIA CIENTÍFICA - CONTORNANDO AS MUDANÇAS DE EQUILÍBRIO DE PODER¹

*New frontiers in Science Diplomacy - navigating the changing
balance of power*

The Royal Society²

Introdução

Muitos dos desafios que encaramos hoje são internacionais e, seja combatendo as mudanças climáticas ou as doenças, estes problemas globais precisam de soluções globais[...]. Por isso, é importante que criemos um novo papel para a ciência na elaboração de políticas e diplomacia internacional[...]. Para colocar a ciência no núcleo da agenda internacional progressiva (BROWN, 2006).

A diplomacia científica não é uma novidade, mas nunca foi tão importante. Muitos dos desafios decisivos do século 21, desde as mudanças climáticas e a segurança alimentar, até a redução da pobreza e o desarmamento nuclear, possuem dimensões científicas. Nenhum país poderá resolver esses problemas sozinho. As ferramentas, técnicas e táticas da política internacional precisam ser adaptadas a um mundo em que a complexidade técnica e científica está sempre aumentando

Há fortes bases defendendo que este é um momento de renovação da diplomacia científica. Avanços da ciência têm tido como suporte fluxos internacionais de pessoas e ideias. Para dar um exemplo não tão distante, o posto de Secretário de Assuntos Estrangeiros da Royal Society foi instituído em 1723, quase 60 anos antes de o Governo Britânico nomear o seu primeiro Secretário de Estado de Relações Exteriores. Durante a Guerra Fria, as organizações científicas foram um importante canal de discussão informal para as questões nucleares entre os Estados Unidos da América e a União Soviética. Hoje, a ciência oferece canais alternativos de engajamento para países como o Irã, a Arábia Saudita e o Paquistão. A contribuição potencial da ciência para as políticas internacionais está se tornando mais evidente em diversos países. No Reino Unido, o Primeiro

¹ Esta tradução foi realizada pelo tradutor Fuad Shobi Azzam, via empresa Celera Translations LTDA e revisão técnica realizada pelo Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto. O revisor agradece à União Europeia, em especial ao projeto da Cátedra Jean Monnet da UFGD, por ter fornecido todos os meios para a realização desta tradução. Para o texto original, ver Royal Society (2010).

² Esta é uma tradução diretamente autorizada pela Royal Society ao revisor técnico, embora não oficial, isentando a revista Conjuntura Austral de quaisquer responsabilidades.

Ministro Gordon Brown recentemente fez um chamado para um “novo papel da ciência na elaboração de políticas e diplomacia internacional” (BROWN, 2009). Este relatório tenta definir esse papel e demonstrar como cientistas, diplomatas e outros responsáveis pela elaboração de políticas podem fazer isso dar certo na prática.

O relatório tem como base evidências reunidas em um encontro de dois dias sobre as “Novas Fronteiras na Diplomacia Científica”, que foi organizado pela Royal Society entre 1 e 2 de junho de 2009, em parceria com a American Association for the Advancement of Science (AAAS). Quase 200 representantes de vinte países da África, Ásia, Europa, Oriente Médio e Américas do Norte e Sul compareceram ao encontro. Entre os participantes, estavam ministros de governos, cientistas, diplomatas, responsáveis pela elaboração de políticas, líderes de negócios e jornalistas³.

As três dimensões da diplomacia científica

Utilizando exemplos históricos e contemporâneos, o encontro explorou como a ciência pode contribuir para os objetivos das políticas internacionais. Os pontos principais que surgiram da discussão incluem:

- A “diplomacia científica” ainda é um conceito fluido, mas pode ser útil se aplicado ao papel da ciência, tecnologia e inovação em três dimensões de políticas:
 - Informar os objetivos das políticas internacionais com aconselhamento científico (ciência na diplomacia);
 - Facilitar a cooperação científica internacional (diplomacia para a ciência);
 - Utilizar a cooperação científica para melhorar as relações internacionais entre os países (ciência para a diplomacia).
- Os valores científicos de racionalidade, transparência e universalidade são os mesmos em todo o mundo. Eles podem ajudar a sustentar a boa governança e construir uma confiança entre as nações. A ciência fornece um ambiente não ideológico para a participação e o intercâmbio livre de ideias entre pessoas, independentemente das origens culturais, nacionais ou religiosas.
- A ciência é uma fonte de “*Soft Power*” (NYE, 2004), conforme definido por Joseph Nye, o antigo reitor da Kennedy School of Government da Universidade de Harvard. A comunidade científica frequentemente realiza trabalhos além das fronteiras nacionais, abordando problemas de interesse comum, de forma que possui uma boa base para fornecer suporte às formas emergentes de diplomacia, que exigem alianças não tradicionais entre nações, setores e organizações não governamentais. Se forem alinhados com objetivos mais amplos de políticas internacionais, esses canais de intercâmbio científico podem contribuir para a construção de coalizões e resoluções de conflitos. A cooperação nos aspectos científicos de questões sensíveis, como a não proliferação nuclear, às vezes pode fornecer uma rota efetiva para outras formas de diálogos políticos.

³ A agenda do encontro pode ser verificada no Apêndice 1, em Royal Society (2010).

- A diplomacia científica busca fortalecer a simbiose entre os interesses e motivações das comunidades científicas e de política externa. Para o primeiro, a cooperação internacional é frequentemente impulsionada por um desejo de acesso aos melhores recursos humanos, instalações de pesquisa ou novas fontes de captação de recursos. Para o último, a ciência oferece redes e canais de comunicação potencialmente úteis, que podem ser utilizados para fornecer um suporte para objetivos políticos mais amplos de políticas. Porém, é importante que os objetivos científicos e diplomáticos permaneçam definidos de forma a não restar dúvidas, para evitar a politização indevida da ciência.
- Ministros de Relações Exteriores devem ampliar a ênfase à ciência em suas estratégias, e se pautar, mais extensivamente, em aconselhamentos científicos para a formulação e entrega de objetivos políticos. No Reino Unido, a nomeação do Professor David Clary FRS como o Conselheiro Chefe Científico no Foreign and Commonwealth Office (FCO) cria uma importante oportunidade para integrar a ciência entre as prioridades do FCO, e desenvolver fortes vínculos com políticas relacionadas à ciência em outros departamentos do governo.
- Barreiras regulatórias, como restrições de vistos e controles de segurança, também podem ser uma limitação prática para a diplomacia científica. Imediatamente após o 11 de setembro, em 2001, a imposição de regimes rigorosos de obtenção de visto e viagens à países como os EUA e o Reino Unido, limitou, de maneira severa, oportunidades de visita para cientistas e estudantes, especialmente de países islâmicos. Embora os controles mais rigorosos tenham sido suspensos desde então, a importância das parcerias científicas significa que mais reformas podem ser necessárias.
- Organizações científicas, incluindo academias nacionais, também possuem um papel importante para a diplomacia científica, especialmente quando relações políticas formais estão enfraquecidas, ou sob tensão. A comunidade científica pode ser capaz de intermediar novos ou diferentes tipos de parcerias. A variedade de agentes envolvidos nestes esforços deverá ser expandida para incluir organizações não governamentais, agências multilaterais e outras redes informais.
- Serão necessários mecanismos e espaços mais efetivos para o diálogo entre responsáveis pela elaboração de políticas, acadêmicos e pesquisadores trabalhando em comunidades científicas e de política externa, com a finalidade de identificar projetos e processos que podem ampliar os interesses de ambas as comunidades. Instituições de política externa e *think tanks* podem oferecer lideranças aqui, por meio da dedicação de recursos intelectuais à ciência como um componente importante da diplomacia dos tempos atuais.
- A diplomacia científica precisa de suporte e encorajamento em todos os níveis da comunidade científica. Cientistas mais jovens precisam de oportunidades e incentivos de carreira, desde os primeiros estágios de trabalho, para o engajamento em debates políticos. Há muito a ser aprendido com debates relacionados à comunicação científica e ao engajamento público de cientistas, nos quais houve uma mudança de cultura na ciência nos últimos dez anos.
- Três áreas de oportunidade imediata para a diplomacia científica foram destacadas no encontro:

- Novas parcerias científicas com o Oriente Médio e outros locais do mundo islâmico: uma nova iniciativa para fornecer suporte a esses esforços, “O Atlas da Ciência e Inovação no Mundo Islâmico”, foi anunciado no encontro, com parceiros incluindo a Royal Society, a Organisation of Islamic Conference, a Nature, o British Council e o International Development Research Centre⁴.
- Desenvolvimento de confiança e desarmamento nuclear: com a Conferência de Revisão do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) a ocorrer em maio de 2010, o tempo é crucial para conceber como a cooperação voltada aos aspectos científicos do desarmamento nuclear poderia oferecer um suporte para um processo diplomático mais amplo.
- Governança dos espaços internacionais: os espaços nacionais além das jurisdições nacionais, incluindo a Antártida, o alto-mar, regiões abissais e o espaço sideral, não podem ser regidos por meio de modelos convencionais de governança e diplomacia, e exigirão abordagens flexíveis para a cooperação internacional, informada por evidências científicas e sustentadas por parcerias científicas na prática⁵.

O papel em constante mudança da ciência nas políticas internacionais

Uma breve história da diplomacia científica

Cientistas e diplomatas não são os parceiros tão óbvios. Embora a ciência tenha o comprometimento de estabelecer a verdade, Sir Henry Wotton, diplomata do século 17, cunhou a famosa definição de embaixadores como “um homem honesto enviado para o estrangeiro pelo bem de seu país”. Todavia, apesar de motivações distintas, há um longo histórico de cientistas que apoiam a cooperação internacional. Philip Zollman tornou-se Secretário de Assuntos Estrangeiros da Royal Society em 1723. O seu papel era o de manter uma correspondência regular com cientistas fora do país, para garantir que os Membros da Royal Society estivessem atualizados sobre as últimas ideias e achados de pesquisas.

A Royal Society possui uma longa história de uso da ciência para vencer conflitos militares e diferenças políticas e culturais. Minha posição foi instituída em 1723, quase 60 anos antes de o Governo Britânico nomear o seu primeiro Secretário de Estado de Relações Exteriores (CASSELTON, 2010).

Antes da Segunda Guerra Mundial, detalhes de desenvolvimentos científicos internacionais eram fornecidos para Londres por meio de adidos militares, da agricultura ou comerciais. O primeiro representante científico do Reino Unido fora do país, Sir Charles Galton Darwin FRS ⁶, foi nomeado o Diretor do Central Scientific Office, em Washington, em 1941. O seu papel era colaborar com os institutos de pesquisa dos EUA e facilitar o intercâmbio de informações científicas.

Brevemente depois disso, de 1942 a 1946, Joseph Needham FRS foi nomeado o chefe da Missão Científica Britânica na China. A partir dali ele iniciou trabalhos no trabalho monumental, com diversos

⁴ Consulte o estudo de caso 1 (p.26).

⁵ Consulte o estudo de caso 2 (p.28).

⁶ Neto de Charles Darwin

volumes, do chamado monumental livro com diversos volumes chamado “Science and Civilisation in China”, para o qual dedicou os quarenta anos restantes de sua vida. Ele ativamente promoveu um “Serviço de Cooperação Científica Internacional”, e sua influência resultou na incorporação das ciências naturais ao mandato da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

No entanto, foi apenas após a Segunda Guerra Mundial e do uso devastador da bomba atômica que os cientistas se tornaram cada vez mais proativos nos esforços para a redução de conflitos. Em 9 de julho de 1955, Bertrand Russell FRS e Albert Einstein FRS publicaram um manifesto convocando cientistas de todas as ideologias políticas, para abordar a ameaça do advento das armas nucleares. Alguns dias depois, o filantropo Cyrus S. Eaton ofereceu o patrocínio para uma conferência sobre esse tema em Pugwash, Nova Escócia.

Através dos esforços de um grupo mais amplo de cientistas, incluindo Sir Joseph Rotblat FRS⁷ esse encontro eventualmente ocorreu em julho de 1957, como a primeira Conferência de Pugwash sobre Ciência e Assuntos Globais.

Hoje, os fóruns de Pugwash permanecem como um importante canal de discussões internacionais sobre questões de paz, não proliferação nuclear e segurança. Os participantes dos encontros de Pugwash comparecem como indivíduos, antes de serem reconhecidos como representantes de instituições, de forma a permitir que “explorem abordagens alternativas ao controle de armas e redução de tensões com uma combinação de franqueza, continuidade e flexibilidade que quase nunca é obtida nas discussões e negociações oficiais entre Norte e Sul e Leste e Oeste” (PUGWASH 2020). O movimento de Pugwash foi reconhecido com o Prêmio Nobel da Paz, em 1995.

Outras organizações que foram cruciais na história da diplomacia científica incluem a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que em 1957, criou um programa de ciências, e a Academia Nacional de Ciências dos EUA (NAS), além da Academia Soviética de Ciências (ASUSSR), as quais, durante os anos 1980, realizaram paralelamente Comitês sobre a Segurança Internacional e Controle de Armas (CISAC). A comunicação contínua entre cientistas nesses comitês foi a responsável por dar início ao trabalho de base para eventuais diálogos entre os Presidentes Reagan e Gorbachev.

Um interesse renovado na diplomacia científica

Após um período de calmaria perceptível, ao final da Guerra Fria, os últimos anos mostraram uma onda recente de interesse em diplomacia científica, mais acentuadamente nos Estados Unidos da América, Reino Unido e Japão. Em Washington DC, o posto de Conselheiro de Ciência e Tecnologia do Secretário de Estado dos EUA foi criado no ano 2000.

A Dra. Nina Federoff, atual titular, aponta como suas prioridades as o fortalecimento de parcerias entre as comunidades científicas internacionais; a construção de capacidade científica no Departamento de Estado; e uma ampliação de horizontes para desenvolvimentos científicos que possam impactar os interesses nacionais dos EUA.

⁷ O único físico do Projeto Manhattan por motivos de consciência.

A diplomacia científica é o uso das interações científicas entre nações para abordar os problemas comuns que a humanidade enfrente e para construir parcerias internacionais construtivas e com base em conhecimento (FEDEROFF, 2010).

O governo do Reino Unido criou uma Rede de Ciência e Inovação (SIN) em 2001, com a finalidade de vincular a ciência de forma mais direta às suas prioridades de política externa. Ao longo de oito anos, a SIN foi expandida para incluir cerca de noventa funcionários (uma mistura de expatriados do Reino Unido e especialistas engajados localmente) em quarenta cidades, em vinte e cinco países. Geralmente estão localizados nas embaixadas do Reino Unido, altas comissões ou consulados, e trabalham lado a lado com outros diplomatas e representantes de agências, como a UK Trade & Investment. Embora a rede não forneça sua própria captação de fundos para pesquisas, ela facilita a colaboração entre o Reino Unido e parceiros de pesquisa internacionais, entre uma ampla variedade de agendas científicas e de políticas, incluindo energia, mudança climática e inovação. Os Agentes da SIN desenvolvem uma compreensão profunda das políticas, pessoas e prioridades dos países anfitriões, e identificam oportunidades para cientistas, universidades e empresas de alta tecnologia do Reino Unido.

O lugar da ciência na política externa do Reino Unido foi ainda mais fortalecido no verão (no Hemisfério Norte) de 2009, por meio da nomeação do Professor David Clary FRS como o primeiro Conselheiro Chefe Científico no Foreign and Commonwealth Office, uma contraparte direta à Dra. Nina Federoff, nos Estados Unidos.

Porém, a diplomacia científica é mais que um interesse puramente transatlântico. Em Londres, há adidos para assuntos científicos nas embaixadas do Brasil, Canadá, China, Rússia e diversos países da Europa. O mesmo vale para Pequim, Washington e Nova Déli. Outro país ativo nessa área é o Japão, que tem uma política formal sobre diplomacia científica, desde 2007, com ênfase em quatro objetivos: negociação da participação de cientistas japoneses em programas de pesquisa internacional; aconselhamento científico para a elaboração de políticas internacionais; auxílio na capacitação científica em países em desenvolvimento; e utilização da ciência para projetar poder na arena internacional, em maneiras que aumentam o prestígio do Japão e atraem investimentos para o país. Essa última agenda é motivada, em partes, pelo próprio reconhecimento suas forças científicas e tecnológicas são uma fonte de valor estratégico e econômico (CONSELHO JAPONÊS DE POLÍTICAS CIENTÍFICAS E DE TECNOLOGIA, 2008). Jun Yanagi, do Ministério de Relações Exteriores do Japão, que se apresentou no encontro da Royal Society/AAAS, sugeriu que, por meio da promoção da ciência japonesa, “podemos esperar por um movimento de captação de dinheiro para pesquisa e desenvolvimento, cérebros, recursos humanos e ideias voltados para o Japão” (ROYAL SOCIETY/AAAS, 2009).

O interesse em diplomacia científica está crescendo em um momento em que as relações internacionais estão mudando. Junto às instituições governamentais nacionais e multilaterais, um sistema diplomático mais complexo e desagregado está tomando forma, com redes de reguladores, advogados, organizações não governamentais, a mídia e agências específicas. Utilizando um exemplo recente, a conferência sobre mudanças climáticas de Copenhagen, COP-15, que foi realizada de 7 a 18 de dezembro de 2009, foi primeiramente projetada para permitir negociações entre as delegações nacionais de 192 países,

incluindo 100 líderes mundiais. Porém, até 18.000 representantes de diversos grupos não governamentais, de negócios, regulatórios, científicos e da mídia compareceram em todas as datas, exceto pelas últimas, e contribuíram de diversas formas para seus resultados.

Analistas de política externas, como Anne-Marie Slaughter, descreveram a ação como

[...] uma mudança na direção de uma “ordem mundial desagregada” [...] entrelaçada por incontáveis redes governamentais [...] para a coleta e compartilhamento de informações de todos os tipos, para a coordenação de políticas, para a cooperação de exigibilidade, para a assistência e treinamento técnicos, talvez, enfim, para a criação de regras. Elas seriam bilaterais, plurilaterais, regionais ou globais. Se unidas, elas forneceriam o esqueleto ou infraestrutura para a governança global” (SLAUGHTER, 2004).

Parece provável que avanços na governança global ocorram de forma crescente por meio de fóruns internacionais que dão apoio à interação entre o governo e agentes da sociedade civil, incluindo a comunidade científica (UNCTAD, 2003). Porém, esforços para definir e fortalecer o papel dos cientistas nessa arquitetura de mudança de governança e diplomacia ainda estão em um estágio muito precoce. Alguns dos esforços iniciais incluem:

- A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), foi feita por meio de um acordo em 2001, para determinar uma iniciativa de diplomacia científica visando a melhora da “provisão de aconselhamento científico e tecnológico para negociações multilaterais e a implementação dos resultados dessas negociações em nível nacional” (UNCTAD, 2003). Seu foco tem sido a capacitação de cientistas e diplomatas de países em desenvolvimento, para que participem de negociações internacionais (UNCTAD, 2020).
- Em 2008, a AAAS estabeleceu seu Centro para Diplomacia Científica, para unir ciência, política externa e comunidade de políticas públicas para identificar áreas nas quais a cooperação científica possa ajudar a ganhar confiança e fomentar a compreensão intercultural. Vaughan Turekian, o diretor do centro, descreve como seu trabalho tem o objetivo de fortalecer as bases intelectuais da diplomacia científica, enquanto também fornece demonstrações práticas do “poder de conexão da cooperação científica” (AAAS, 2009).
- A Royal Society colocou a diplomacia no núcleo de seu novo Centro de Políticas Científicas, responsável por fornecer suporte aos esforços dos Membros da Royal Society e de outros especialistas, para engajar os decisores políticos em cada uma das três dimensões da diplomacia científica descritas neste relatório: fortalecimento da contribuição da ciência para objetivos de política externa (ciência na diplomacia); facilitar a cooperação científica internacional (diplomacia para a ciência); e utilizar a cooperação científica internacional para melhorar as relações entre países (ciência para a diplomacia) (ROYAL SOCIETY, 2020)”.

Ciência na diplomacia

Em um mundo já turbulento, ameaças ambientais são somadas à complexidade das relações internacionais. Os gargalos e restrições antecipados - de alimentos, água, energia e outros recursos

naturais e de infraestrutura críticos - estão trazendo novos desafios geofísicos, políticos e econômicos; e criando novas instabilidades difíceis de serem controladas (LEE, 2010).

Ao longo dos próximos trinta anos, as políticas internacionais serão crescentemente moldadas pelos desafios da sustentabilidade global (LEE, 2009). O Professor John Beddington FRS, o Conselheiro Científico Chefe do Governo do Reino Unido, fez um alerta sobre uma “tempestade perfeita” de falta de alimentos, de água escassa e de insuficiência de recursos de energéticos, os quais ameaçam desencadear agitações públicas, conflitos entre fronteiras e migração em massa (BEDDINGTON, 2009).

A ciência será crucial para abordar esses desafios, e a sua prioridade, junto à diplomacia, deverá ser a garantia da captação efetiva de aconselhamentos científicos de alta qualidade aos formuladores de políticas (NAS, 2002). A comunidade científica deverá mantê-los informados e atualizados sobre as dinâmicas dos sistemas naturais e socioeconômicos da Terra. Os cientistas também deverão identificar onde incertezas existem, ou onde há uma base inadequada de evidências (ROYAL SOCIETY, 2005).

Provavelmente, o melhor exemplo de um mecanismo de informação de aconselhamentos científicos para os responsáveis pela elaboração de políticas é o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Ele foi estabelecido em 1988, pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para fornecer ao mundo uma visão científica compreensível sobre o atual estado das mudanças climáticas e suas possíveis consequências ambientais e socioeconômicas. O IPCC não realiza sua pesquisa original, mas analisa e produz avaliações periódicas sobre pesquisas científicas, técnicas e socioeconômicas recentes. Milhares de cientistas de todo o mundo contribuem para seu trabalho de forma voluntária. A análise é uma parte essencial do processo do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas e diferentes pontos de vista dentro da comunidade científica são refletidos nos relatórios dessa instituição. Em dezembro de 2007, o IPCC recebeu o Prêmio Nobel da Paz (junto com o ex-Vice-presidente dos EUA, Al Gore), “por seus esforços para obter e disseminar importantes conhecimentos sobre as mudanças climáticas ocorridas devido à ação do homem, e para estabelecer as bases para as medidas necessárias para reagir contra essas mudanças” (NOBEL PRIZE, 2020).

Academias nacionais e sociedades eruditas também são uma fonte importante de aconselhamentos científicos independentes para os formuladores internacionais de políticas. Por exemplo, desde 2005, as academias nacionais de ciência do G8 + 5 países realizam encontros anuais para produzir declarações conjuntas relacionadas aos temas da Presidência do G8. De forma semelhante, o InterAcademy Panel on International Issues (IAP), que representa mais de 100 academias nacionais de ciências no mundo, publicou declarações, em 2009, sobre a acidificação dos oceanos e o desmatamento, como uma contribuição para as negociações das mudanças climáticas das Nações Unidas (INTERACADEMY PARTNERSHIP, 2020).

Mesmo a respeito de assuntos delicados de segurança nacional, a colaboração entre cientistas pode ajudar a facilitar as negociações políticas. Recentemente, o Chinese Scientists Group on Arms Control e o National Academy of Sciences Committee on International Security and Arms Control (CISAC) dos EUA colaboraram com o primeiro glossário sino-inglês de terminologia nuclear, “para remover barreiras contra o progresso em intercâmbios e atividades diplomáticas e cooperativas, entre outras, nas quais é essencial uma

compreensão não ambígua” (NAS, 2008). E, no Ártico, um projeto colaborativo liderado pelo Serviço Geológico do Canadá, envolvendo pesquisadores da Dinamarca, Noruega, Suécia, Rússia e Estados Unidos da América, recentemente publicou o primeiro atlas abrangente da geologia do Ártico, com sugestões para reivindicações de contenciosos sobre soberania (NATURAL RESOURCES CANADA, 2009).

Construindo capacidades para receber e oferecer aconselhamento científico

O uso efetivo do aconselhamento científico na diplomacia exige que os formuladores políticos tenham um nível mínimo de conhecimento científico, ou pelo menos acesso a outras pessoas que possuem essa qualificação. Também exige que cientistas comuniquem seus trabalhos de uma forma acessível e inteligível, o que é um diferencial para o amplo contexto de políticas. Agências científicas podem ajudar com essa capacitação: nos EUA, esforços para aumentar o número de cientistas que prestam serviços à comunidade de política externa incluem as Bolsas da Jefferson Science, administradas pela Academia Nacional de Ciências, e as Bolsas de Diplomacia Científica oferecidas pela AAAS.

Estabelecer e estimular vínculos entre as comunidades científica e de política externa é interessante para informar simultaneamente cientistas e formuladores políticos: os primeiros, sobre as realidades da elaboração de políticas; e os últimos, sobre possibilidades e limitações da ciência perante as políticas. Melhorar a capacidade científica das delegações de países em desenvolvimento é particularmente importante, especialmente para negociações internacionais sobre políticas de saúde e clima. Por exemplo, ativistas da área da saúde argumentam que agentes de países em desenvolvimento podem não ter o conhecimento necessário para negociar aspectos técnicos do sistema internacional de patentes. O mesmo problema pode ser aplicado em áreas complexas das políticas de mudanças climáticas.

Agências científicas podem ajudar a abordar estes problemas; um exemplo recente é a parceria entre o InterAcademy Panel e a European Climate Foundation, que realizou capacitações na África, Ásia e América Latina, para preparar agentes de países dessas regiões para as negociações de mudanças climáticas de Copenhague, COP-15, em 2009. No Reino Unido, o Esquema de Formação de Pares de Cientistas entre os Membros do Parlamento da Royal Society ocorre desde 2001. Cientistas e responsáveis pela elaboração de políticas em Uganda estão agora testando um esquema semelhante (com o suporte da Royal Society e do Escritório Parlamentar de Ciência e Tecnologia do Reino Unido), para tentar e melhorar a qualidade do aconselhamento científico no parlamento de Uganda.

Além das iniciativas lideradas pela Academia Nacional de Ciências dos EUA, a Royal Society e a Network of African Science Academies (NASAC) também estão trabalhando para melhorar a capacidade das academias de ciências africanas, com a finalidade de fornecer aconselhamento científico independente e com base em evidências aos seus governos, como parte de um reconhecimento crescente do papel da ciência no desenvolvimento econômico sustentável.

Diplomacia para a ciência

A colaboração científica e de engenharia internacional é imperativa para atender aos desafios globais. Modelos de colaboração científica internacional podem liderar o caminho para a diplomacia e política internacionais (BEDDINGTON, 2010).

A segunda dimensão da diplomacia científica - a diplomacia para a ciência - busca facilitar a cooperação internacional, seja ao buscar prioridades estratégicas *top-down* (cima para baixo) para pesquisa, ou colaboração *bottom-up* (baixo para cima) entre cientistas e pesquisadores individuais.

Projetos internacionais, como o Reator Termonuclear Experimental Internacional (ITER, em inglês) e o Grande Colisor de Hádrons (LHC) são uma abordagem. Estes projetos implicam grandes riscos e custos, mas são progressivamente vitais em áreas da ciência que exigem grandes investimentos iniciais em infraestrutura, que estão além do orçamento de qualquer país. No entanto, estes projetos são a ponta visível de um enorme iceberg de colaborações *bottom-up* rotineiras, que ocorrem entre cientistas e instituições. O estereótipo do cientista como um gênio solitário não é mais verdadeiro. A jornada científica agora está pautada na necessidade de colaboração e conexão. De forma global, há “uma escola invisível de pesquisadores que colaboram, não porque são obrigados a isso, mas porque desejam fazer isso[...] porque eles podem oferecer percepções, conhecimentos ou habilidades complementares entre si” (WAGNER, 2008).

As colaborações não mais são baseadas apenas em vínculos históricos, institucionais ou culturais.

Isso cria uma oportunidade para a comunidade de políticas internacionais. A ciência pode ser uma ponte para comunidades nas quais vínculos políticos estão fracos, porém, para que haja o desenvolvimento de relações nestas áreas, os cientistas podem necessitar de ajuda diplomática, seja em negociações de contratos, acordos de propriedade intelectual ou para lidar com regulamentos de vistos.

Muitos países realizam cúpulas bilaterais especificamente sobre assuntos científicos, para estabelecer acordos de nível governamental com a finalidade de captação conjunta de fundos e facilitação de pesquisas. O Reino Unido, por exemplo, possui encontros de alto nível regulares sobre ciência e inovação com Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul e Coreia do Sul. Eles não são apenas símbolos de relações cordiais, mas fornecem uma estrutura abrangente dentro da qual os cientistas podem trabalhar juntos. Para o Reino Unido, esses processos resultaram em diversas iniciativas bem-sucedidas de captação de fundos, incluindo a UK-India Education and Research Initiative e os esquemas de Pontes entre as Ciências com a China, a Índia e os EUA. Conselhos de Pesquisa do Reino Unido (RCUK) também abriram Escritórios em Pequim, Bruxelas, Nova Déli e Washington DC, como parte dos esforços do Reino Unido para realizar pesquisas bilaterais com países estratégicos.

Desafios de políticas globais devem ser abordados de forma holística, utilizando como fonte não apenas a ciência e a tecnologia, mas também ciências econômicas, sociais, políticas e comportamentais.

A colaboração interdisciplinar será crucial, conforme ilustrado pela recente consulta feita pelo Conselho Internacional de Ciência (CIC), sobre o futuro das pesquisas de sistemas terrestres, na qual foram destacadas “as complexas inter-relações entre os sistemas biológicos, geoquímicos, climáticos e sociais” e foi

sugerido que “as ciências naturais não mais deverão ditar a agenda de pesquisas de sistemas terrestres; as ciências sociais serão, no mínimo, equiparadas em importância, em sua próxima fase (REID et al., 2009).

A competição não parou: as capacidades científicas em crescimento de China, Índia, Brasil, entre outros, desafiarão a Europa e os EUA em algumas áreas. Porém, ainda é cedo para enxergar estes desenvolvimentos, principalmente como ameaça. Como as capacidades científicas e de inovação estão em crescimento em todo o mundo, uma questão central é se estratégias mais defensivas e nacionais ganharão ímpeto, ou se o impulso compensatório de colaboração global provará ser mais forte. Esforços para fortalecer a ciência e os sistemas de inovação nacionais permanecem vitais, mas devem estar acompanhados, de forma crescente, por mecanismos mais criativos e com melhores recursos fontes, para orquestrar pesquisas em redes internacionais, com objetivos compartilhados - como o combate às mudanças climáticas, e a segurança alimentar e de energia. O Grande Colisor de Hádrons é um excelente exemplo do que os países podem alcançar, caso trabalhem juntos: uma escala de investimento científico e ambição que nenhum país poderia conseguir sozinho.

Ciência para a diplomacia

A diplomacia científica e a cooperação entre ciência e tecnologia [...] são um dos modos mais efetivos de influenciar e auxiliar outras nações e criar pontes verdadeiras entre os Estados Unidos da América e outros países. (CLINTON, 2010)

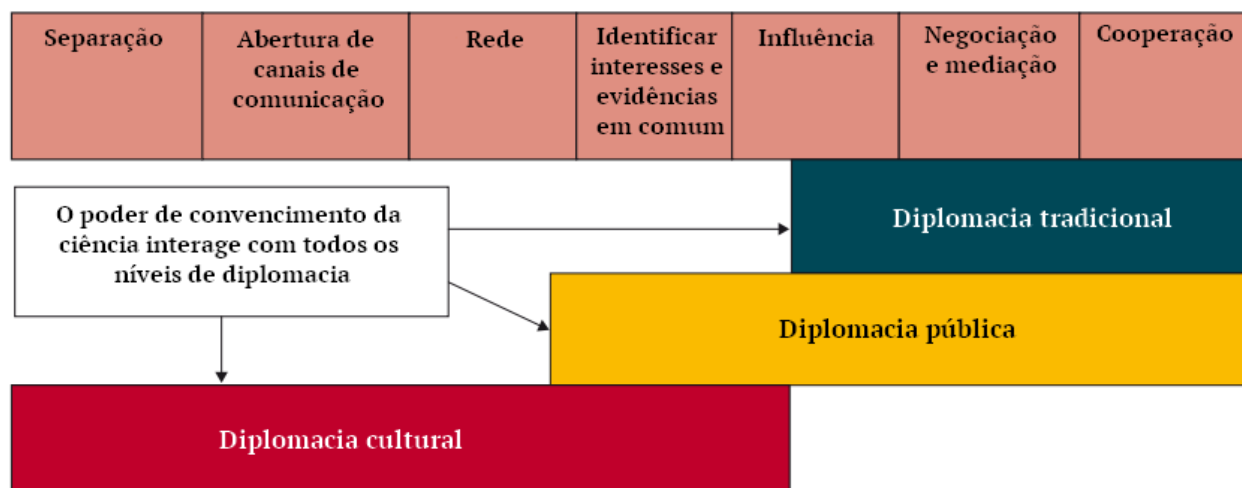
Uma terceira dimensão da diplomacia científica é a ciência para a diplomacia. Joseph Nye, antigo reitor da Kennedy School of Government da Universidade de Harvard, fez uma famosa distinção entre “hard power”, que utilizam meios militares e econômicos para coagir o comportamento de outras nações, e o “soft power”, que é construído por meio de interesses e valores em comum, para atrair, persuadir e influenciar (NYE, 2004). O conhecimento científico sempre teve um papel no desenvolvimento das capacidades de “hard power”, como as tecnologias militares. Porém, a ciência para a diplomacia é primeiramente baseada no “soft power”: ela atrai e influencia como um ativo nacional, e como uma atividade universal que transcende interesses nacionais. O “soft power” científico interage com as relações internacionais de diversas formas, desde a diplomacia cultural até as formas mais tradicionais de negociação e mediação (consulte a Figura 1).

Os tipos de ciência para a diplomacia incluem:

- Acordos de cooperação científica, que foram por muito tempo utilizados para simbolizar melhoras nas relações políticas, por exemplo, entre os EUA, a União Soviética e a China, nos anos 1970 e 1980. Um acordo científico foi o primeiro tratado bilateral a ser celebrado entre os EUA e a Líbia em 2004, depois que a Líbia desistiu de seus programas de armas nucleares, biológicas e químicas.
- Novas instituições podem ser criadas para refletir os objetivos da ciência para a diplomacia. Talvez, o melhor exemplo seja a Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN), que foi fundada após a Segunda Guerra Mundial, para ajudar a reconstruir pontes entre as nações. A CERN permitiu alguns

dos primeiros contatos pós-guerra entre cientistas alemães e israelenses, e manteve relações científicas abertas com a Rússia e outros países do bloco Ocidental durante a Guerra Fria.

Figura 1 – O poder de convencimento da ciência



Fonte: ROYAL SOCIETY, 2010.

- Bolsas educacionais são um mecanismo bem estabelecido para a construção de redes e incentivo à parcerias. Por exemplo, a Royal Society gerencia a estrutura da Newton International Fellowships, em parceria com a Academia Real de Engenharia e com a Academia Britânica, para selecionar os melhores pesquisadores dos primeiros anos do pós-doutorado em todo o mundo, e oferece a eles um suporte em longo prazo para que relações com instituições no Reino Unido sejam mantidas (NEWTON FELLOWSHIP, 2020).
- A diplomacia não oficial pode ser utilizada para envolver aqueles que estejam trabalhando fora de um processo de negociação ou mediação oficial, incluindo cientistas e outros acadêmicos. Para ser efetiva, precisa de participantes externos que permaneçam influenciadores e com credibilidade. Os processos em discussões oficiais também devem reconhecer o papel dos esforços não oficiais. Por exemplo, foi amplamente conhecido, durante a Guerra Fria, encontros entre academias nacionais nas quais ambos os lados reportariam informações para seus líderes políticos.
- Festivais de ciência e exposições, particularmente vinculados à história da ciência, podem ser uma plataforma efetiva para dar ênfase à universalidade da ciência e aos interesses culturais em comum. China, Índia, Irã e outros países islâmicos são particularmente orgulhosos de suas contribuições para a história da ciência⁸.

⁸ Consulte o Estudo de caso 1 (p.26).

Novas dimensões da segurança internacional

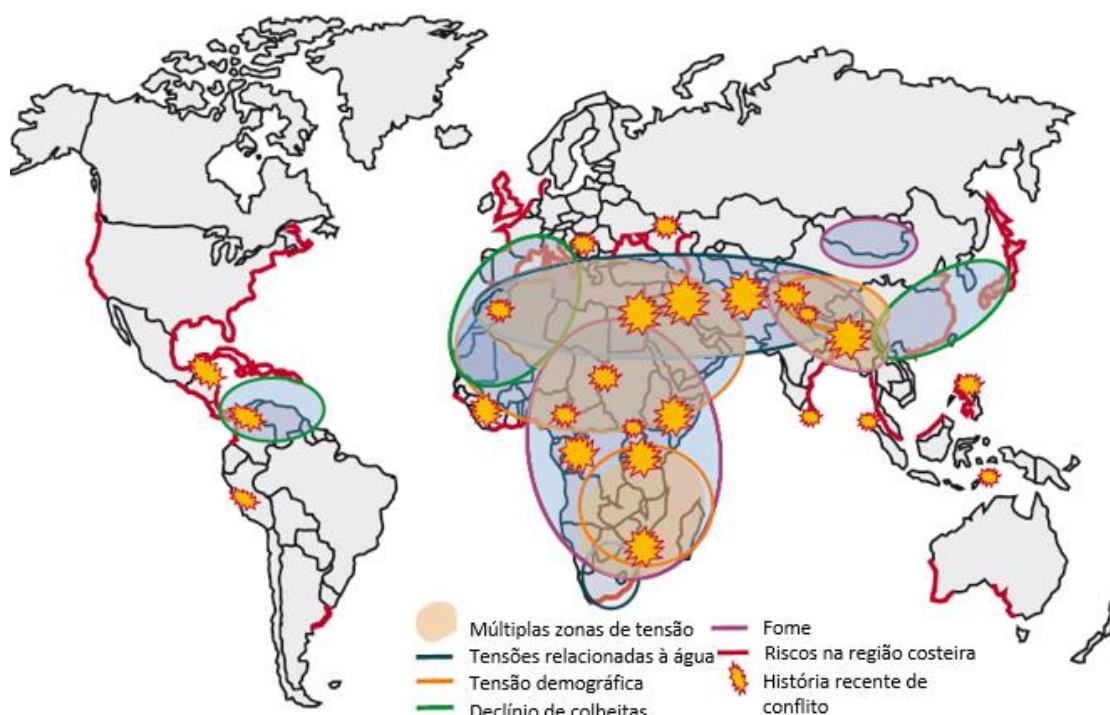
A cooperação para aspectos científicos de assuntos delicados pode, às vezes, ser a única forma de iniciar um diálogo político mais amplo. O poder de convencimento da ciência e a universalidade dos métodos científicos podem ser utilizados para dirimir tensões, mesmo em cenários de *hard power*, como aqueles relacionados às tradicionais ameaças militares. Por exemplo, acordos voltados para tecnologias de verificação de controle de armas nucleares foram um foco raro no trabalho conjunto entre os EUA e a União Soviética durante a Guerra Fria.

Lições tiradas da Guerra Fria são, outra vez, muito pertinentes. Na preparação para a Conferência de Revisão do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em maio de 2010, o desarmamento nuclear voltou com força para a agenda internacional. No entanto, a escala de tempo para o desarmamento é longa, conforme ilustrado pela história de negociações da Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Utilização das Armas Químicas e sobre a sua Destruição. Depois que a Convenção de Genebra banuiu o uso de armas químicas em 1925, negociações para um tratado banindo sua produção e armazenamento não tiveram início até os anos 1980, e a convenção somente entrou em vigor em 1997. Mesmo agora, armas químicas armazenadas nos EUA e na Rússia ainda precisam ser destruídas.

Dessa forma, focar em 2010 para os desafios dos estágios finais de um processo de desarmamento nuclear poderá ser prematuro. Um passo seguinte, mais pragmático, poderia ser o de estabelecer as exigências científicas para o regime de verificação necessário para dar suporte a futuros estágios de negociação (PREGENZER, 2008). Em 2008, o Ministro norueguês de Relações Exteriores sugeriu que um Painel Intergovernamental sobre o Desarmamento Nuclear de alto nível poderia ser estabelecido (com base no modelo do IPCC). Esse painel poderia ter início identificando os aspectos científicos e técnicos sobre o desarmamento, e depois determinar uma agenda de pesquisas necessárias para alcançá-los. A cooperação internacional seria essencial entre governos nucleares e não nucleares, uma vez que seria necessário ter a confiança de que as reduções estariam, de fato, ocorrendo. A iniciativa recente entre os governos do Reino Unido e da Noruega sobre a verificação do desarmamento cria um precedente, e isso poderá ser expandido para incluir outros governos (VERTIC, 2009).

No entanto, ameaças à segurança agora estão além do domínio militar, com a segurança ambiental atraindo uma atenção bem particular (ABBOTT; ROGERS & SLOBODA, 2007). Fontes essenciais, como água potável, terras cultiváveis, rendimentos de colheitas e estoques de peixes, provavelmente irão se tornar mais escassos em muitas partes do mundo, aumentando o risco de competição sobre recursos, dentro dos Estados e entre iguais (UNEP 2009). Isso poderá ser intensificado, uma vez que regiões anteriormente não acessíveis, como o Oceano Ártico, poderão ser, mais acessíveis, como consequência das mudanças climáticas e do derretimento das calotas polares. Partes substanciais do mundo também correm o risco de ficarem inabitáveis devido à subida dos níveis do mar, à redução de água potável ou ao declínio da capacidade agrícola. Muitas das regiões vulneráveis a impactos dessas múltiplas tensões já são locais nos quais instabilidade e conflito atualmente existem (ver figura 2).

Figura 2 – Múltiplas zonas de tensão



Fonte: ROYAL SOCIETY, 2010.

Conclusões

As principais conclusões que surgiram das discussões no encontro da Royal Society/AAAS foram as seguintes:

As três dimensões da diplomacia científica

O conceito de diplomacia científica está progressivamente em maior uso nos EUA, Reino Unido, Japão e em todo o mundo. Ainda é um conceito fluido, mas pode ser útil se aplicado ao papel da ciência, tecnologia e inovação em três áreas relacionadas:

- Aconselhamento científico para fornecer informações aos objetivos de política externa (ciência na diplomacia);
- Facilitar a cooperação científica internacional (diplomacia para a ciência);
- Utilizar a cooperação científica para melhorar as relações internacionais entre os países (ciência para a diplomacia).

Ciência e valores universais

Os valores científicos de racionalidade, transparência e universalidade são os mesmos em todo o mundo. Eles podem ajudar a sustentar a boa governança e construir confiança entre as nações. A ciência fornece um ambiente não ideológico para a participação e o intercâmbio livre de ideias entre pessoas, independentemente das origens culturais, nacionais ou religiosas.

O Soft Power da ciência

A ciência é uma fonte do que Joseph Nye chama de *Soft Power* (NYE, 2004). A comunidade científica frequentemente realiza trabalhos fora das fronteiras nacionais, abordando problemas de interesse comum, de forma que possui uma boa base para fornecer suporte às formas emergentes de diplomacia, que exigem alianças não tradicionais entre nações, setores e organizações não governamentais. Se forem alinhados com objetivos mais amplos de políticas internacionais, estes canais de intercâmbio científico podem contribuir para a construção de coalizões e resoluções de conflitos. A cooperação nos aspectos científicos de questões sensíveis, como a não proliferação nuclear, às vezes pode fornecer uma rota efetiva para outras formas de diálogos políticos. De forma semelhante, o potencial da ciência como uma arena na qual a confiança e a compreensão entre países são construídas está ganhando força, particularmente no Oriente Médio e no mundo islâmico em geral⁹.

Motivações para a diplomacia científica

A diplomacia científica busca fortalecer a simbiose entre os interesses e motivações das comunidades científica e de política externa. Para o primeiro, a cooperação internacional é frequentemente impulsionada por um desejo de acesso aos melhores recursos humanos, instalações de pesquisa ou novas fontes de captação de recursos. Para o último, a ciência oferece redes e canais de comunicação úteis, que podem ser utilizados para fornecer suporte para objetivos políticos mais amplos. Ministros de relações exteriores devem enfatizar a ciência em suas estratégias, e se pautar mais extensivamente em aconselhamentos científicos para a formulação e entrega de objetivos políticos

No Reino Unido, a nomeação do Professor David Clary FRS como o Conselheiro Chefe Científico no Foreign and Commonwealth Office cria uma importante oportunidade para integrar a ciência entre as prioridades do FCO, e desenvolver fortes vínculos com políticas relacionadas à ciência em outros departamentos do governo. Mecanismos que ajudam a alcançar isso incluem:

- Garantir que as mensagens de valorização da ciência sejam disseminadas entre ministérios de relações exteriores e embaixadas, inclusive para todos os Chefes de Missão;
- Incorporar as capacitações sobre políticas científicas nos cursos de integração e treinamento para os funcionários do ministério de relações exteriores, além de capacitações diplomáticas para atores dedicados à ciência;
- Envolver mais cientistas nos ministérios de relações exteriores, para aconselhamento em níveis sênior e estratégico;
- Incentivar o recrutamento de graduados de ciências, como parte da captação geral para o serviço exterior;
- Incentivar destacamentos e formações de pares entre diplomatas e cientistas;
- Incentivar institutos científicos independentes a fornecer briefings de políticas científicas para os funcionários do ministério de relações exteriores e da embaixada.

⁹ Consulte o Estudo de caso 1 (p.26)

Evitando a politização

Em todas as formas de diplomacia científica, é importante que fique evidente quando a ciência termina, e a política começa. No encontro da Royal Society/ AAAS, o Professor John Beddington FRS, o Conselheiro Científico Chefe do Reino Unido, concordou que a colaboração científica pode fornecer um “panorama da diplomacia internacional”, mas alertou quanto aos possíveis perigos para “cientistas que desejam se engajar no jogo diplomático”, caso isso signifique que a ciência acabe sendo utilizada para fins políticos. De forma semelhante, Chris Whitty, o Conselheiro Chefe Científico no Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DfID), endossou a colaboração científica nos países em desenvolvimento, caso o objetivo seja “transformar a vida dos necessitados”. Porém, ele questionou se utilizar a ciência como suporte para estabilidade social ou para objetivos políticos mais amplos seria efetivo (Royal Society/AAAS, 2009). Alguns governos possuem diretrizes estritas sobre como o aconselhamento científico é utilizado na elaboração de políticas nacionais, as quais também podem ser aplicáveis à arena internacional (GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE, 2005).

Barreiras práticas aos intercâmbios científicos

As restrições à diplomacia científica incluem barreiras regulatórias, como restrições de vistos e controles de segurança. Imediatamente após o 11 de setembro, em 2001, regimes mais rigorosos de obtenção de visto e viagens a países como os EUA e o Reino Unido, limitou, de maneira severa, oportunidades de visita para cientistas e estudantes, especialmente de países islâmicos. Embora esforços tenham sido feitos para a retirada de alguns destes controles estritos, ainda há problemas significativos com a mobilidade livre de cientistas de determinados países. Estas políticas excluem talentosos e impedem oportunidades para a construção de relações científicas entre países.

Controles de segurança também podem evitar a colaboração em determinados assuntos científicos, como física nuclear e microbiologia. Embora essas políticas tenham como base preocupações legítimas sobre o possível uso duvidoso de conhecimento científico, elas também devem levar em consideração o valor diplomático das parcerias científicas em áreas sensíveis, para ajudar a reconstruir a confiança entre as nações.

Expansão do círculo da diplomacia científica

Organizações científicas, incluindo academias nacionais, também possuem um papel importante na diplomacia científica, especialmente quando relações políticas formais estão enfraquecidas ou sob tensão. A comunidade científica poderá intermediar novos ou diferentes tipos de parcerias. A variedade de agentes envolvidos nesses esforços deverá ser expandida para incluir organizações não governamentais, agências multilaterais e outras redes informais. A diáspora científica de uma nação também é estrategicamente importante, uma vez que cientistas que moram fora do país possuem muita vontade de manter um envolvimento próximo com seu país de origem.

Serão necessários mecanismos e espaços mais efetivos para o diálogo entre responsáveis pela elaboração de políticas, acadêmicos e pesquisadores trabalhando em comunidades científicas e de políticas internacionais, com a finalidade de identificar projetos e processos que podem avançar os interesses de ambas as comunidades. Instituições de políticas internacionais e *think tanks* podem oferecer lideranças aqui, por meio da dedicação de recursos intelectuais à ciência como um componente importante da diplomacia dos tempos atuais.

Incentivo aos diplomatas científicos

A diplomacia científica precisa que a comunidade científica tenha suporte e encorajamento em todos os níveis. Cientistas mais jovens precisam ter oportunidades e incentivos de carreira, desde os primeiros estágios de suas jornadas profissionais, para o engajamento em processos políticos. Como alcançar isso é objeto de debate (vide, por exemplo, a recente consulta sobre a Research Excellence Framework do Reino Unido). No entanto, há muita coisa que pode ser aprendida e aplicada a partir de debates sobre comunicação científica e o engajamento público por cientistas, nos quais houve mudança de cultura nos últimos dez anos (DIUS, 2008). A diplomacia científica também fornece aos pesquisadores uma oportunidade de se tornarem embaixadores em nome de sua comunidade acadêmica nacional (LORD AND TUREKIAN, 2007).

Prioridades da diplomacia científica

Três áreas de oportunidade imediata para a diplomacia científica foram destacadas no encontro da Royal Society/AAAS:

- Novas parcerias científicas com o Oriente Médio e outros locais do mundo islâmico, uma nova iniciativa para fornecer suporte a esses esforços, “O Atlas da Ciência e Inovação no Mundo Islâmico”, foi anunciado no encontro, com parceiros incluindo a Royal Society, a Organisation of Islamic Conference, a Nature, o British Council e o International Development Research Centre¹⁰.
- Desenvolvimento de confiança e desarmamento nuclear. Com a Conferência de Revisão do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) que ocorreu em maio de 2010, o tempo é crucial para considerar como a cooperação voltada aos aspectos científicos do desarmamento nuclear poderia oferecer suporte para um processo diplomático mais amplo.
- Governança dos espaços internacionais. Os espaços nacionais além das jurisdições nacionais, incluindo a Antártida, o alto-mar, as regiões abissais e o espaço sideral, não podem ser regidos por meio de modelos convencionais de governança e diplomacia, exigirão abordagens flexíveis para a cooperação internacional, baseadas em evidências científicas e sustentadas por parcerias científicas na prática¹¹.

¹⁰ Consulte o Estudo de caso 2 (p.28).

¹¹ Consulte o Estudo de caso 2 (p.28).

Estudo de caso 1: utilizando a ciência para fortalecer as relações com o mundo islâmico

Sobre ciência e tecnologia, lançaremos um novo fundo para o suporte do desenvolvimento tecnológico em países de maioria muçulmana, e para ajudar a transferir ideias para o mercado, para que empregos possam ser criados. Abriremos centros de excelência científica na África, no Oriente Médio e no sudeste da Ásia, e nomearemos novos embaixadores da ciência para colaborar com os programas que desenvolverão novas fontes de energia, criarão trabalhos sustentáveis, farão a digitalização de registros e realizarão a limpeza de águas e o crescimento de novas colheitas (OBAMA, 2009).

O discurso do Presidente Obama na Universidade Al- Azhar, em junho de 2009, foi um marco para a retomada das relações entre os EUA e o mundo islâmico. Ele também salientou que a ciência é uma ferramenta crucial, a partir da qual relações podem ser fortalecidas. Com anúncios de intercâmbios educacionais, bolsas e investimentos em colaboração para pesquisas, o discurso refletiu um reconhecimento crescente do potencial da ciência para ajudar a reconstruir a confiança e incentivar a compreensão do mundo islâmico em um momento em que isso é urgentemente necessário.

No entanto, o desejo de países como o Reino Unido e os EUA, em melhorar suas relações políticas, é apenas metade da equação da diplomacia científica. Também é preciso que haja parceiros nos países islâmicos, que não sejam apenas a favor destas colaborações, mas que também sejam cientificamente qualificados para o engajamento significativo em pesquisas conjuntas.

Embora estudantes e pensadores islâmicos tenham levado o crédito justo pela influência na direção da ciência moderna nos Séculos 10 e 11, a história mais recente revelou um declínio profundo e prolongado da excelência científica. Em 2005, os 17 países do mundo Árabe, juntos, produziram 13.444 publicações científicas, um número inferior ao das 15.455 produzidas unicamente na Universidade de Harvard.

Felizmente, há novos sinais promissores e renovados de ambição e investimento em ciências. Com o Qatar, país rico em petróleo, desejando gastar 2,8% de seu PIB em pesquisas; com os Emirados Árabes Unidos prestes a criar a primeira cidade sustentável do mundo; e com a Nigéria investindo 5 bilhões de dólares em pesquisa e educação; o potencial científico dos países do Oriente Médio e outros países do mundo islâmico merece uma análise mais profunda. Além disso, em um nível do mundo pan-islâmico, a Organização para a Cooperação Islâmica (OIC), contando com 57 estados membros, priorizou a construção de capacidades científicas e a promoção de intercâmbio entre seus membros.

No outono de 2009¹², os olhos da comunidade científica de todo o mundo voltaram-se para a Arábia Saudita, para a abertura da Universidade de Ciência e Tecnologia King Abdullah (KAUST). Com uma alocação de recursos entre 10 e 20 bilhões de dólares, a universidade tem como objetivo atrair estudantes e pesquisadores de ponta de todo o mundo, e, eventualmente, rivalizar com o prestígio do Instituto de Tecnologia da Califórnia.

Em um país no qual os direitos das mulheres são restritos, o campus é um raro exemplo de estudo misto. Universidade de Ciência e Tecnologia King Abdullah também foi bem-sucedido em conseguir parcerias internacionais de ponta com universidades da Europa e dos EUA. Agentes sauditas comentam, com confiança,

¹² No hemisfério Norte.

que a KAUST tem um potencial de inaugurar um período renovado de liderança científica no Oriente Médio, não visto desde a Idade de Ouro da ciência islâmica, há séculos.

Essas iniciativas criam uma oportunidade conveniente para que a Europa e os Estados Unidos tenham contato com os países islâmicos, utilizando o poder de convencimento da ciência para facilitar a cooperação, particularmente sobre interesses comuns, como inovação de baixo carbono. A esperança é que comunidades de pesquisa na Europa, EUA e países islâmicos possam ajudar a reparar relacionamentos turbulentos e inspirar uma nova geração de líderes em pesquisa, no governo, no mundo acadêmico e na indústria.

Uma iniciativa promissora é a Luz Síncrotron para Ciência Experimental e Aplicações no Oriente Médio (SESAME), que está sendo construída na Jordânia. Inspirada no modelo da CERN, na Europa, o SESAME é fruto de uma parceria entre Bahrein, Chipre, Egito, Israel, Irã, Jordânia, Paquistão, Autoridade Palestina e Turquia. O Iraque também está considerando fazer parte dela. Síncrotrons são instalações amplas e caras, geralmente encontradas somente em países ricos. Poucas existem em países em desenvolvimento, e não há nenhuma no Oriente Médio. Por meio do agrupamento de recursos regionais, o SESAME possui potencial para a capacitação científica na região. Embora não esteja totalmente operacional até 2012, o projeto já reúne cientistas de parceiros para encontros de treinamento e discussão. Espera-se que a iniciativa crie oportunidades de carreira de pesquisa que limitem a perda de capital humano da região, e servindo como modelo para outras áreas de colaboração científica.

O atlas da ciência e inovação no mundo islâmico

Juntamente com projetos modelo, como SESAME, mais esforços são necessários para fortalecer parcerias feitas de forma tradicional. Pesquisas colaborativas entre os países islâmicos e o resto do mundo são impedidas pela falta de conhecimento sobre outros parceiros em potencial para cooperação, além de suporte limitado para bolsas, intercâmbios (em comparação com a China, por exemplo) e barreiras regulatórias, como controles de vistos. Tensões políticas, ou preocupações sobre o possível uso dubio de determinadas tecnologias também podem restringir mais parcerias inovadoras com os países islâmicos.

Como mapear o cenário em constante mudança para a ciência no mundo islâmico e identificar oportunidades práticas de colaboração, são o foco de uma nova iniciativa - O Atlas da Ciência e Inovação no Mundo Islâmico - que a Royal Society ajudou a estruturar, em parceria com a OIC, a Nature, o Conselho Britânico, a Fundação do Qatar e o International Development Research Centre. Este projeto tem como objetivo monitorar as tendências da ciência e inovação no mundo islâmico, além de fornecer suporte para novas políticas e mecanismos para parcerias científicas.

Esse tipo de plataforma para colaborações e diálogos contínuos é vital, especialmente em momentos de tensão. Por exemplo, após as eleições do Irã, em junho de 2009, cientistas iranianos fizeram um chamado para a comunidade de pesquisa internacional “fazer todo o possível e promover contatos contínuos com colegas no Irã, mesmo que apenas para promover a paz entre o país e o Ocidente, quando as relações estiverem belicosas” (NATURE, 2009). Cientistas no Irã e fora do país desempenharam um papel importante na promoção de uma sociedade que está mais aberta ao pensamento racional e crítico.

Seria ingênuo, no entanto, exagerar a contribuição que a ciência pode ter para superar desafios de política externa de longa data e de raízes tão profundas nesta região. Tensões impulsionadas pelo conflito Israel-Palestina, políticas de petróleo e os movimentos fundamentalistas, como o Talibã e a Al-Qaeda, significam que as relações entre os países islâmicos e o resto do mundo permanecem frágeis e complexas.

Se analisarmos de uma forma isolada, a diplomacia científica não pode fazer muito para trazer paz e estabilidade para o Oriente Médio. Porém, como uma pequena peça no quebra-cabeça das relações geopolíticas, a ciência pode sim contribuir. O anúncio do Presidente Obama, no Cairo, sobre os embaixadores da ciência para promover a colaboração com África, Oriente Médio e sudeste da Ásia, é um passo simbólico e é preciso fazer mais para que a diplomacia científica possa explorar todo o seu potencial.

Estudo de caso 2: a governança dos espaços internacionais

O Tratado [da Antártida] é um panorama para o tipo de cooperação internacional que será cada vez mais necessária, para abordar os desafios do século 21 [...] Os governos estão se unindo em torno de um interesse em comum, e cidadãos, cientistas e instituições de diferentes países uniram-se para a colaboração científica com o objetivo de avanço da paz e compreensão (CLINTON, 2009).

2009 foi o 50º aniversário do Tratado da Antártida. Dessa forma, é oportuno revisitar a governança dos interesses globais comuns - os “espaços internacionais” que existem além das jurisdições nacionais, incluindo a Antártida, o alto-mar, regiões abissais e espaço sideral. A governança da Antártida inicia um precedente sobre como o *soft power* da ciência pode ajudar a inspirar o equilíbrio entre os interesses comuns e nacionais, e pode oferecer lições para a governança pacífica de outros espaços internacionais e recursos transnacionais.

O Tratado da Antártida, que foi assinado em 1959, tornando-se vigente em 1961, representa um marco na governança ambiental global, e foi sustentado pela cooperação científica. Uma ameaça militar de grande importância após a Segunda Guerra Mundial foi o uso potencial de foguetes para ataques de armas nucleares. Em 1955, o Presidente Eisenhower propôs que os EUA e a União Soviética realizassem voos de vigilância sobre os territórios uns dos outros, para garantir que ninguém estava preparado para atacar. A União Soviética rejeitou essa proposta. Porém, ambas as nações e seus aliados concordaram em participar do Ano Internacional da Geofísica (IGY), que ocorreu de julho de 1957 a dezembro de 1958, suas atividades conjuntas permitiram a busca de uma ciência atmosférica superior, utilizando foguetes e lançamentos de satélites, proporcionando uma demonstração pública e sem confrontos das capacidades tecnológicas.

Em 1958, após lançamentos bem-sucedidos de satélites pelos EUA e pela União Soviética, houve um aumento da pressão para o controle de mísseis balísticos e testes de armas nucleares no espaço sideral. Porém, esses problemas eram muito delicados para serem diretamente abordados. A Antártida, como um espaço neutro, assumiu, dessa forma, uma importância estratégica, pois permitiu que as nações dialogassem de forma representativa sobre controles militares e esquemas de inspeção necessários para verificá-los. Foi antecipado, desde o início, que o Tratado da Antártida poderia definir um precedente institucional para a governança pacífica de outros espaços internacionais.

Ao “não afirmar, apoiar ou negar uma reivindicação à soberania territorial, os signatários do Tratado da Antártida transformaram-na em um espaço internacional, para além das jurisdições nacionais” (CONFERENCE ON ANTARCTICA, 1959). No entanto, ainda há questões sobre como a Antártida deveria ser governada. No espírito do Ano Internacional da Geofísica, foi acordado que a resposta seria uma cooperação científica.

O interesse em comum mais importante articulado pelo Tratado foi a liberdade da pesquisa científica, incluindo o intercâmbio de dados e pessoas. Isso foi vital para informar as estratégias de gerenciamento para proteger o ambiente da Antártida, e garantir o uso sustentável de seus recursos. O Tratado também proíbe atividades militares, e, ao proibir o teste de armas nucleares e o descarte de resíduos radioativos na Antártida, ele se tornou o primeiro acordo de controle de armas nucleares.

A governança futura do Ártico

O último Ano Polar Internacional (IPY), que ocorreu de 2007 a 2009, a esperança é que possa ter um legado semelhante ao IGY na Antártida. O Oceano Ártico está, atualmente, cruzando um limiar ambiental, de uma região permanentemente coberta por gelo à experiência de estações sem gelo. Isso está alterando a dinâmica da estratégia geográfica do continente setentrional, despertando interesses nacionais em energia, pesca, navegação e turismo pelos Estados árticos, China e União Europeia. Há uma demanda crescente por um novo regime de governança integrada para o Oceano Ártico, incluindo propostas para um Tratado do Ártico, semelhante ao da Antártida.

Há uma fragmentação em potencial dos regimes legais para a região. Embora a Antártida seja um continente isolado e cercado pelo oceano, o Ártico consiste em massas continentais de terra que envolvem parcialmente o Oceano Ártico. Não há um regime regulatório único abrangendo toda a região. Em vez disso, as massas de terra dos cinco estados costeiros do Canadá, Groenlândia (Dinamarca), Svalbard (Noruega), Rússia e os Estados Unidos da América são territórios soberanos. O Oceano Ártico é regido por regimes legais nacionais e internacionais, mais notavelmente pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS). Os interesses em comum na região são coordenados pelo Conselho do Ártico, mas seus membros são limitados aos Estados da região, que não acreditam na necessidade de um novo regime legal. Outros países com interesses na região estão excluídos deste grupo.

Uma opção poderia ser a ênfase no centro do Oceano Ártico, agora coberto por gelo. Enquanto a maior parte do relevo oceânico pode estar sujeito a jurisdições nacionais, a coluna d'água sobrejacente e a superfície do mar, no centro desse oceano, são legalmente distintas, e a UNCLOS já as reconhece como um espaço internacional que não pode ser disputado. O centro do Oceano Ártico, portanto, fornece um ponto de partida para discussões de governança, as quais não ameaçam as jurisdições nacionais dos estados costeiros do continente boreal, ou exigem um regime legal totalmente novo.

A cooperação científica fornece uma base útil para essas discussões (BERKMAN; YOUNG, 2009). Pesquisas em andamento nos sistemas do Oceano Ártico serão essenciais para informar estratégias de gestão para quando o gelo derreter e esse espaço internacional for mais acessível. Mais pesquisas são necessárias

sobre o aumento do nível do mar; perda do banco de gelo; derretimento do pergelissolo e mecanismos de regeneração; a localização e a disponibilidade de recursos; e os impactos de poluentes de longo alcance. Uma grande parte desta pesquisa exigirá uma colaboração internacional, especialmente quando as condições tempestuosas do Ártico necessitarem do compartilhamento de costas, logísticas, instalações e outras capacidades.

Há uma necessidade ainda maior de evitar conflitos, uma vez que o banco de gelo no Oceano Ártico está começando a desaparecer. Os Estados do continente setentrional identificaram como seus interesses comuns o desenvolvimento socioeconômico dos recursos naturais da região e a proteção de seus ecossistemas. No entanto, ainda será preciso identificar se a paz é um interesse comum, dessa forma, o Conselho do Ártico não é obrigado a discutir riscos militares e relacionados à segurança.

Novamente, uma possível solução seria fornecida pelo centro do Oceano Ártico. Discussões de segurança ambiental, com foco neste espaço internacional, podem fornecer uma estrutura cooperativa, por meio da qual seja possível abordar riscos militares. Por exemplo, desenvolvimento de energia, pesca, navegação e turismo no continente boreal exigem uma busca coordenada e missões de resgate para embarcações encalhadas. O derretimento do Oceano Ártico também aumenta o risco de acidentes e a necessidade de respostas emergenciais para desastres ecológicos. Como militares são treinados para fornecer ajuda em desastres e para buscas e resgate, esclarecer seu papel nesse contexto poderia aumentar a transparência e manter um diálogo para eventualmente permitir que assuntos mais delicados possam ser abordados.

REFERÊNCIAS

- AAAS. **Center for Science Diplomacy**. 2020. Disponível online em: <https://www.aaas.org/programs/center-science-diplomacy>.
- ABBOTT C, ROGERS P & SLOBODA S. **Beyond Terror: The Truth About the Real Threats to Our World**. Random House: London. 2007.
- AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE . **Centre for Science Diplomacy: inaugural year in review**. AAAS: Washington, DC. 2009. Disponível online em: www.diplomacy.aaas.org/files/CFD_YIR_Web.pdf.
- BEDDINGTON J. **'Food, Energy, Water and the Climate: A Perfect Storm of Global Events?' Speech at Sustainable Development UK 09, 19 March 2009**. (2009). Disponível online em http://www.dius.gov.uk/news_and_speeches/speeches/john_beddington/perfect-storm.aspx.
- BERKMAN P AND YOUNG O. Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean. **Science**, 324:339–340. 2009. Disponível online em: www.bren.ucsb.edu/news/documents/Berkman_Young_Science.pdf.
- BERKMAN P. **Science into Policy: Global Lessons from Antarctica**. Academic Press: London. 2002.
- BROWN G. **Romanes Lecture in Oxford**. Oxford, 27 February 2009. 2009. Disponível online em: www.number10.gov.uk/Page18472.

- CLINTON H. **Statement before the Senate Foreign Relations Committee** Washington, DC, 13 January 2009. 2009a. Disponível online em: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>.
- Clinton H (2009b) **Remarks at the Joint Session of the Antarctic Treaty Consultative Meeting and the Arctic council**. Washington, DC, 6 April 2009. Disponível online em: www.state.gov/secretary/rm/2009a/04/121314.htm.
- CONFERENCE ON ANTARCTICA. **The Antarctic Treaty signed 1 December 1959** Secretariat of the Antarctic Treaty. 1959. Disponível online em: www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf.
- D'ARCY M.; LEVI M. **Untapped Potential: US Science and Technology Cooperation with the Islamic World**. Brookings Institution: Washington, DC. 2005. Disponível online em www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2005/04islamicworld_levi/darcy20050419.pdf.
- DIUS. **A Vision for Science and Society: a consultation on developing a new strategy for the UK**. DIUS: London. 2008.
- FEDOROFF N. **Science Diplomacy in the 21st Century**. Cell, Volume 136, Issue 1, Pages 9–11. 2009. Disponível online em: www.linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S009286740801636X.
- INTERACADEMY PARTNESHIP. 2020. Disponível online em: <https://www.interacademies.net/>
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE. **Freedom, Responsibility and Universality of Science**. ICSU: Paris. 2008. Disponível online em: www.icsu.org/Gestion/img/ICSU_DOC_DOWNLOAD/2205_DD_FILE_Freedom_Responsibility_Universality_of_Science_booklet.pdf.
- JAPANESE COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY. **Toward the reinforcement of science and technology diplomacy**. Cabinet Office: Tokyo. 2008. Disponível online em: www8.cao.go.jp/cstp/english/doc/s_and_t_diplomacy/20080519_tow_the_reinforcement_of.pdf.
- LEE, B. Managing the interlocking climate and resource challenges. **International Affairs** 85: 6 (2009) 1101–1116. Blackwell: Oxford. 2009.
- LORD, K.; TUREKIAN V, Time for a new era of science diplomacy. **Science** 315:769. 2007 Disponível online em: www.sciencemag.org/cgi/content/summary/315/5813/769.
- MINISTRY OF DEFENCE, **DCDC Global Strategic Trends Programme 2007–2036**. Development Concepts and Doctrine Centre: Swindon. 2007. Disponível online em: www.dcdc-strategictrends.org.uk/viewdoc.aspx?doc=1.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. **Global Security Engagement: A New Model for Cooperative Threat Reduction**. The National Academies Press: Washington, DC. 2009. Disponível online em: www.nap.edu/catalog/12583.html.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. **English-Chinese/Chinese-English Nuclear Security Glossary**. The National Academies Press: Washington, DC. 2008. Disponível online em: www.nap.edu/catalog.php?record_id=12186.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. **Scientists, engineers and Track Two Diplomacy: a half century of US-Russian Interacademy cooperation**. The National Academies Press: Washington, DC. 2004. Disponível online em: www.nap.edu/catalog.php?record_id=10888.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. **Knowledge and diplomacy: science advice in the United Nations System**. The National Academies Press: Washington, DC. 2002. Disponível online em: www.nap.edu/catalog.php?record_id=10577.

- NATURE, We are all Iranians (editorial). **Nature** 460: 7251. 2009. Disponível online em: www.nature.com/nature/journal/v460/n7251/pdf/460011a.pdf.
- NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT. **Governing science, technology and innovation in Africa: building national and regional capacities to develop and implement strategies and policies**. NEPAD: Johannesburg. 2007. Disponível online em: www.nepadst.org/doclibrary/pdfs/gstia_june2007.pdf.
- NEWTON FELLOWSHIP. 2020. Disponível online em: <http://www.newtonfellowships.org/>
- NOBEL PRIZE. **Peace**. Disponível online em: https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/
- NYE, J. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. PublicAffairs: New York. 2004.
- OBAMA, B. **Remarks by the President on a new beginning**. Cairo, 4 June 2009. 2009. Disponível online em: www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/.
- PREGENZER, A. Advancing the goals of NPT Article VI. **The Nonproliferation Review**, 15:3, 529–538. 2008. Disponível online em: www.informaworld.com/smpp/content~content=a903543908~db=all~order=page.
- PUGWASH. **About**. 2020. Disponível online em: <http://www.pugwash.org/about.htm>
- REID, W.; BRECHIGNAC, C. & LEE, Y. Earth systems research priorities. **Science** 325: 245. 2009. Disponível online em: www.sciencemag.org/cgi/content/summary/325/5938/245.
- ROYAL SOCIETY/AAAS. **Unpublished transcript and proceedings of the 'New Frontiers in Science Diplomacy' meeting**, 1–2 June 2009, Royal Society: London. 2009.
- ROYAL SOCIETY. **Royal Society response to Chief Scientific Advisor's consultation on guidelines on scientific analysis in policy making**. Royal Society: London. 2005. Disponível online em: www.royalsociety.org/displaypagedoc.asp?id=16945.
- ROYAL SOCIETY. **New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the changing Balance of Power**. London, 2010. Disponível em: https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf
- ROYAL SOCIETY. **Topics and policy**. 2020. Disponível online em: <https://royalsociety.org/topics-policy/>
- SLAUGHTER, A. **A New World Order**. Princeton University Press: Princeton, NJ. 2004.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Science and technology diplomacy: concepts and elements of a work programme**. UNCTAD: Geneva. 2003. Disponível online em: www.unctad.org/en/docs/itetebmisc5_en.pdf. United Nations Environment Programme (2009) From conflict to peacebuilding: the role of natural resources and the environment. UNEP: Nairobi. Disponível online em: www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01.pdf.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. 2020. Disponível online em: <http://stdev.unctad.org/capacity/diplomacy.html>.
- VERIFICATION RESEARCH, TRAINING AND INFORMATION CENTRE. **Verifiable Multilateral Disarmament**. VERTIC: London. 2009. Disponível online em: [www.vertic.org/assets/nim_docs/tools/NIM%20Tools%20\(Factsheets\)/FS9_UKNI_EN.pdf](http://www.vertic.org/assets/nim_docs/tools/NIM%20Tools%20(Factsheets)/FS9_UKNI_EN.pdf).
- WAGNER, C. **The New Invisible College: Science for Development**. Brookings Institution Press: Washington, DC. 2008.

*Recebido em 07 de janeiro de 2020.
Aprovado em 29 de maio de 2020.*

RESUMO¹³

Na atualidade, a complexidade de problemas globais, como as pandemias e a recessão econômica, a ascensão extremismos políticos e religiosos das mais variadas ordens, como os movimentos antivacinas e as “ondas” de “fake news” na criação de falsos “mitos” e no espalhamento de mentiras, e a difusão de correntes pseudocientíficas, como o “terraplanismo”, negam a validade do conhecimento científico e, por conseguinte, ameaçam o futuro da humanidade. Neste contexto obscuro, grande parte da sociedade, como reação a esses movimentos, defende o aumento do papel da ciência na vida política da sociedade e nas decisões de políticas públicas nacionais e internacionais. Com isso, a ideia de “science diplomacy” ganhou força nos fóruns acadêmicos e políticos. Assim, o presente texto é uma tradução do artigo “New frontiers in science diplomacy Navigating the changing balance of power” da Royal Society e da American Association for the Advancement of Science (AAAS). Este é um dos textos fundantes da “diplomacia científica” no mundo, pois trabalha conceitos-chave, como “ciência na diplomacia”, “diplomacia para a ciência”, “ciência para diplomacia”. Ademais, faz alguns estudos de caso sobre a importância da diplomacia científica.

Palavras-chave: Ciência; Diplomacia científica; Science Diplomacy.

ABSTRACT

Currently, the complexity of global problems, such as pandemics and the economic recession, the rise of political and religious extremisms of the most varied orders, such as anti-vaccine movements and the “waves” of “fake news” in the creation of false “myths” and in the spread of lies, and the spread of pseudo-scientific currents, such as “terraplanismo”, deny the validity of scientific knowledge and, therefore, threaten the future of humanity. In this dark context, a large part of society, as a reaction to these movements, defends the increasing role of science in the political life of society and in national and international public policy decisions. With that, the idea of “science diplomacy” gained strength in academic and political forums. Thus, this text is a translation of the article “New frontiers in science diplomacy Navigating the changing balance of power” by the Royal Society and the American Association for the Advancement of Science (AAAS). This is one of the founding texts of “scientific diplomacy” in the world, as it works with key concepts, such as “science in diplomacy”, “diplomacy for science”, “science for diplomacy”. In addition, he does some case studies on the importance of scientific diplomacy.

Keywords: Science; Scientific diplomacy; Science Diplomacy.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



¹³ Este resumo não consta na versão original. Foi feita pelo tradutor para se adequar às normas da revista.

DIPLOMACIA CIENTÍFICA E DIPLOMACIA DA INOVAÇÃO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA SOBRE A PERSPECTIVA BRASILEIRA

*Science Diplomacy and Innovation Diplomacy: a systematic
literature review on the Brazilian perspective*

Renata Oliveira Anunciato¹
Barbara Vitória Marques Sá dos Santos²

Introdução

A Diplomacia Científica (DC), cujo campo de estudo está em consolidação, aborda o papel da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) nas Relações Internacionais, sobretudo como meio de cooperação entre os países. Em razão de a CT&I estar inserida em dinâmicas sociais, políticas e econômicas, essa área tem característica objetiva ou “instrumentalizada” na arena política e social (WEISS, 2005, p. 297). Isso conduz à utilização da CT&I como instrumento de diplomacia mediante a DC, apresentada como um elo entre o mundo político e o mundo da ciência. No cenário contemporâneo de globalização econômica e de contundentes desafios sociais, a DC possibilita o desenvolvimento de respostas por meio de uma cooperação científica atrelada à política externa³ dos países.

Neste artigo, exploraremos a problemática da difusão do conceito brasileiro de “Diplomacia da Inovação” (DI) na academia⁴. É possível identificar o conceito de DI como elaborado e desenvolvido em trabalhos vinculados ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, como àqueles sob autoria de

¹ Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestra em Ciência Política, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Email: roanunciato@gmail.com

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Email: barbamarmarques713@gmail.com

³ Entende-se por política externa as “Ações expressas na forma de metas definidas explicitamente, compromissos e/ou diretrizes, realizadas por representantes governamentais, agindo em nome de suas comunidades soberanas, são direcionadas no sentido de alcançar objetivos, condições e atores que eles desejam influenciar e que estejam além da legitimidade de seu território” (CARLSNAES et al., 2000, p. 335, tradução nossa).

⁴ A proposta deste artigo é dimensionar a difusão do conceito de Diplomacia da Inovação na academia, isto é, em publicações científicas, por isso, não será testada a aplicabilidade do conceito como ferramenta da Política Externa Brasileira. Ademais, a metodologia utilizada não seria apropriada para tal abordagem.

Ademar Seabra da Cruz Junior, e em publicações científicas de outros funcionários estatais, como os pertencentes à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

A DI apresentar-se-ia como proposta e via de inserção do Brasil no contexto internacional da DC, dentro do panorama da pesquisa acadêmica em temas de cooperação internacional em CT&I. Ressalta-se que a criação do termo teria por escopo transmitir uma perspectiva brasileira no cenário internacional de cooperação em CT&I, distinta da preconizada pela DC. E, por isso, a escolha da nomenclatura de DI para o processo de cooperação científica, tecnológica e de inovação poderia ser integrada discursivamente na tradição da Política Externa Brasileira (PEB) em privilegiar instrumentos que permitam o desenvolvimento do País.

Diante desse panorama, esta pesquisa é orientada pelo questionamento: “Qual é o alcance da difusão do conceito de “Diplomacia da Inovação” na academia, a partir da primeira produção registrada em 2010?”. Para esta questão, a hipótese a ser testada considera que “a difusão do termo e conceito “Diplomacia da Inovação” na academia decorre da sua utilização em trabalhos de conclusão de curso, dissertações, teses e publicações em revistas científicas, cuja relação autoral dá-se com grupos de pesquisa e funcionários governamentais que abordam a temática de CT&I, sendo a sua disseminação ainda incipiente em razão do reduzido número de trabalhos entre 2010 e 2019”.

Metodologicamente realizou-se uma revisão de literatura via artigos, livros e sítios na internet para a primeira e a segunda seção do artigo. Assim, almejou-se contextualizar o tema, apresentando a conceituação e o histórico da DC e da DI.

Empreendeu-se a análise bibliométrica como base para a terceira seção, com o objetivo de buscar produções científicas que utilizassem o termo “Diplomacia da Inovação”. Dessa maneira, procurou-se mapear o alcance do conceito, entendimento e interpretação brasileira da DC, aqui representado por DI, via o mapeamento e sistematização da expressão em periódicos vinculados à base de dados do *Google Scholar*. Portanto, a análise bibliométrica executada tem como finalidade compreender a dimensão em que a DI é internalizada na produção acadêmica e científica. Como resultado, possibilitar-se-á a compreensão dessa linha de estudos da cooperação internacional e a identificação das abordagens utilizadas para tratar da DI.

O texto divide-se em três seções, além da introdução e conclusão. A primeira versará sobre a origem do termo “Diplomacia Científica”, sua definição e utilização como instrumento de política externa. Na seção seguinte, será introduzida a perspectiva brasileira de DC, iniciando com a apresentação do conceito de “Diplomacia da Inovação”, como proposta e modo de inserção do País no contexto internacional das relações em CT&I, o que possibilitará sintetizar o seu histórico. Por fim, a terceira seção estará concentrada na identificação e análise qualitativa e quantitativa dos artigos que tratam sobre a DI.

Diplomacia Científica

Para uma série de questões contemporâneas, desde as agendas para o desenvolvimento sustentável, as negociações climáticas, as ameaças à segurança global ou à segurança alimentar; a Ciência, Tecnologia e

Inovação (CT&I), sobretudo a cooperação científica, tem se revelado como meio responsivo na política mundial. No entanto, a temática da CT&I ainda é, em certa medida, marginal nos estudos das Relações Internacionais e, ao mesmo tempo, está entre as modalidades convencionais quando se trata de cooperação internacional (SKOLNIKOFF, 1993; WEISS, 2005). Devido à relevância e ao caráter pervasivo da CT&I, ela apresenta capacidade de influenciar as relações internacionais e ser influenciada por estas relações (WEISS, 2005). Ademais, alguns autores, como Weiss (2005, p. 295), entendem que a CT&I deveria ser um subcampo na teoria de Relações Internacionais.

As relações diplomáticas envolvendo a CT&I não têm um termo consensual e unificador que as define e seja amplamente utilizado pelos atores, estatais ou não, que participam e promovem relações internacionais e cooperação na área (ACUTO; KALTOFEN, 2018a). Conforme aponta Aranda (2017, p. 8), a designação mais usual para o fenômeno é a de “Diplomacia Científica” (VARELA *et al.*, 2017 *apud* ARANDA, 2017, p. 8) ou de “Diplomacia de Ciência” (ARROZ; MENDONÇA, 2016). Aranda (2017, p. 8) identificou também outras expressões utilizadas, como “Diplomacia da Inovação (JÚNIOR, 2010)”, “Diplomacia Científica e Tecnológica (MENDONÇA, 2015; Japan Cabinet Office, 2008)” ou “Diplomacia Científica, Tecnológica e de Inovação (Gobierno de España, 2016)”. Outrossim, observa-se que, apesar da crescente importância da DC, principalmente por ser estudada e desenvolvida em relevantes centros de pesquisa⁵, haveria pouco interesse por parte de estudiosos das teorias dominantes de RI, pelo que se depreende da embrionária produção científica referente ao assunto (ACUTO; KALTOFEN, 2018a, 2018b; TUREKIAN, 2018)⁶.

A DC como conceito e prática não é um fenômeno novo. Historicamente, há autores que apontam Benjamin Franklin como o primeiro diplomata cientista estadunidense (WANG, 2013). Este pioneirismo em aplicar ciência e tecnologia à política externa (LORD, 2007; HUDDLE, 1980 *apud* FÄHNRIK, 2017, p. 688-689) pode ser exemplificado com o Programa de Cooperação Científica entre Estados Unidos (EUA) e Japão em 1961.

Ressalta-se que o termo “Diplomacia Científica” foi criado por Nina V. Fedoroff, durante e para sua atuação no cargo de Assessora de Ciência e Tecnologia da Secretária de Estado dos EUA - Condoleezza Rice -, no período de 2007 a 2010. A DC foi caracterizada como “novas atividades de política externa servindo tanto a humanidade quanto a construção de parcerias internacionais construtivas.” (ACUTO; KALTOFEN, 2018a, p. 9, tradução nossa)⁷. Originariamente, a DC já estava inserida no discurso estadunidense como uma ferramenta de *soft power*⁸ para a manutenção do poder e segurança dos EUA (FEDOROFF, 2008).

⁵ Como no estadunidense *Center for Science Diplomacy* (CDS), que edita a revista “*Science & Diplomacy*”; no britânico *Royal Society*, que aborda a questão da CT&I; ou no indiano *Research and Information System for Developing Countries* (RIS, 2019), que foca a perspectiva sul-sul.

⁶ É necessário informar que o propósito deste artigo não é trabalhar este debate teórico. Para um aprofundamento e melhor compreensão desta discussão, recomenda-se a leitura de artigos de Acuto e Kaltofen (2018a; 2018b). Para uma análise da DC pelo prisma do realismo, liberalismo e construtivismo, indicamos Aranda (2017).

⁷ “(...) *Science diplomacy was introduced as referring to new foreign policy activities that serve ‘humanity’ as well as ‘build constructive international partnerships’*” (FEDOROFF, 2009 *apud* ACUTO; KALTOFEN, 2018a, p. 9).

⁸ O conceito de *soft power* é apresentado, junto ao *hard power*, por Joseph S. Nye (2012) como uma das faces do poder. O *soft power* está alicerçado na capacidade do ator em utilizar a atração e cooptação, a partir dos seus recursos intangíveis (instituições, ideias, valores e cultura), e convertê-los em poder *de facto* para que atinja os resultados desejados. Nas palavras de Nye (2012, p. 44), o *soft power* “[...] é a capacidade de afetar outros utilizando meios cooptativos de ajuste de agenda, persuasão e produção de atração positiva para a obtenção de resultados preferidos”. Já o *hard power* pode ser entendido como um poder de comando, *i.e.*, a capacidade que os Estados

Neste sentido, Leite e Gayard (2019) corroboram tal entendimento, ao salientar a forma como outro Assessor de Ciência e Tecnologia do Secretário de Estado dos EUA do governo Barack Obama, Vaughan Turekian, interpreta a relação dos estados com a ciência, tratando a DC como instrumento de política externa. Ou seja, “Nações olham para a ciência para conquistar um dos três ‘E’s da DC: expressar (*express*) o poder ou influência nacional; equipar (*equip*) tomadores de decisão com informação para apoiar as políticas e melhorar (*enhance*) relações bilaterais e multilaterais” (TUREKIAN, 2012, p. 1 *apud* LEITE; GAYARD, 2019, p. 3).

Outra definição que, além de reforçar a centralidade do Estado na prática da DC, também a destaca como um importante instrumento promotor de *soft power*, é a aportada por Davis e Patman (2015). Para eles, a DC é “o processo pelo qual os Estados se fazem representar e pelo qual defendem seus interesses no cenário internacional nas áreas relacionadas à aquisição, utilização e comunicação do conhecimento adquirido pelo método científico” (DAVIS; PATMAN, 2015, p. 4-5, tradução nossa)⁹.

Como mencionado anteriormente, há importantes associações anglo-americanas no centro do pensamento das Relações Internacionais estudando a temática: a estadunidense *American Association for the Advancement of Science* (AAAS), que criou *Center for Science Diplomacy* (CDS) em 2008, e a britânica *Royal Society*. Estes institutos prepararam conjuntamente o relatório intitulado “*New Frontiers in Science Diplomacy: navigating the changing balance of power*” não apenas considerado o texto referência, mas cujo conceito de DC se tornou o mais disseminado. Assim, a DC é apresentada como “[...] um conceito fluido, mas que pode ser utilmente aplicado ao papel da ciência, tecnologia e inovação em três dimensões de políticas [...]” (ROYAL SOCIETY, 2010, p. v-vi); dimensões estas que foram esquematizadas e definidas no quadro abaixo:

Quadro 1 – Dimensões da Diplomacia Científica

Dimensão	Definição
Ciência na diplomacia	Informar objetivos de política externa com aconselhamento científico
Diplomacia para a ciência	Facilitar a cooperação científica internacional
Ciência para a diplomacia	Utilizar a cooperação científica para melhorar relações internacionais entre países e a solucionar problemas compartilhados

Fonte: elaborado pelas autoras a partir de informações de Royal Society (2010)

Outrossim, Acuto e Kaltofen (2018a, p. 11) concebem DC como “uma prática que tem por objetivo manter, cultivar, aprofundar e prolongar relações” (ACUTO; KALTOFEN, 2018a, p. 11, tradução nossa)¹⁰. Por isso, quando abordam a temática o fazem incluindo as profissões, os profissionais e as instituições relacionadas (ACUTO; KALTOFEN, 2018a, p. 12), com a finalidade de compreender a complexidade das relações ali estabelecidas. Ou seja, ao considerarem mais detidamente os estudos de ciência e de diplomacia no processo de DC, elas se referem a experiência de profissionais de política externa e de membros da

têm para conseguir os resultados que ensejam ao utilizar os seus recursos militares e econômicos, mediante a coerção e o pagamento (NYE, 2012).

⁹ “Science diplomacy is the process by which states represent themselves and their interests in the international arena when it comes to areas of knowledge – their acquisition, utilization and communication – acquired by the scientific method. It is a crucial, if under-utilized, specialty within the diplomatic constellation that can be used to address global issues, enhance co-operation between countries and leverage one country’s influence over another. In this regard, science diplomacy is a significant generator of soft power – that potent form of attraction that harnesses national image, reputation, and brand.” (DAVIS; PATMAN, 2015, p. 4-5)

¹⁰ “Science diplomacy is a practice that aims to maintain, cultivate, deepen and prolong relations.” (ACUTO; KALTOFEN, 2018a, p. 11).

comunidade científica - “os diplomatas científicos e os cientistas diplomáticos” respectivamente - e buscam entender como eles realmente trabalham em uma área cujas fronteiras são fluidas.

Por fim, apresentam-se duas perspectivas semelhantes que entendem a DC como meio para solucionar desafios compartilhados entre as nações, como questões climáticas ou pandêmicas. O Conselho de Academias da Finlândia, cuja finalidade é ser interface para o diálogo entre pesquisadores e tomadores de decisão políticas, concebe a DC com o foco na resolução conjunta de problemas globais comuns, que atingem vários Estados e regiões simultaneamente, demandando “soluções multidisciplinares encontradas na interface ciência-política” (THE COUNCIL OF FINNISH ACADEMIES, 2019).

Na mesma direção, acrescenta-se a aceção da *The World Academy of Sciences* (TWAS) para o avanço da ciência nos países em desenvolvimento, sediada em Trieste, na Itália. Nela o propósito é estudar DC para estimular o desenvolvimento da ciência nos países em desenvolvimento, pesquisando a temática e oferecendo cursos e capacitação. A TWAS, assim como as organizações apresentadas anteriormente, define a DC como um meio através do qual as nações resolvem questões climáticas ou pandêmicas, em que os cientistas apoiam tecnicamente os diplomatas, auxiliando na construção de laços de confiança e de acordos internacionais (TWAS, 2019).

Embora não haja um consenso sobre o conceito de DC, considera-se que a definição e os elementos apontados pelo Relatório da *Royal Society* (2010) formulado em conjunto com a AAAS servem como ponto inicial para a introdução na temática. Mesmo as Academias ou institutos de pesquisa fora do eixo anglo-estadunidense, como o *Research and Information System for Developing Countries* (RIS), consideram-na ponto de partida, acrescentando a questão do desenvolvimento tecnológico de seus países como um fim a ser buscado, assim como a importância de uma leitura do fenômeno pelas lentes do sul global.

Diplomacia da Inovação

Para entender a perspectiva brasileira de Diplomacia Científica (DC) e o porquê de o País adotar o termo Diplomacia da Inovação (DI), faz-se necessário apontar o êxito da assimilação da Cooperação Técnica Internacional (CTI)¹¹ pelo Brasil, ao ter sido receptor de cooperação em ciência e tecnologia nas décadas de 1950/1980, como no caso do Programa PROCEDER.¹² Até a década de 1960, a CTI apresentou perfil vertical, pois configurava um mecanismo de cooperação Norte-Sul, em que o doador era um país industrializado e o receptor, um país subdesenvolvido. Na década de 1970, há uma inflexão na proposta para a CTI, esta passa a ser operacionalizada como cooperação horizontal (UNDP, 1978), ou seja, Sul-Sul. Assim, a CTI, inserida na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD (ANUNCIATO, 2013, p. 8), se transformaria em um instrumento de política externa de vários países “atrasados”, com a criação de agências de cooperação governamentais. No caso brasileiro, estabeleceu-se um Sistema Nacional de Cooperação Técnica (1969) e, no

¹¹ Esta cooperação busca auxiliar um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos por meio da transferência de conhecimento, experiência de sucesso e equipamentos, colaborando para capacitar os recursos humanos e fortalecer as instituições do país receptor.

¹² O Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (PROCEDER), realizado entre 1978 e 2001, visava o desenvolvimento de técnicas de produção e de agricultura sustentável no cerrado brasileiro para a promoção da produção de soja.

Ministério das Relações Exteriores, a Agência Brasileira de Cooperação - ABC (1987), órgão central de formulação política (CERVO, 1994).

A CTPD sofreria um revés na década de 1990, com a redução da cooperação técnica horizontal via ABC. Contudo, nos anos 2000, houve uma reorientação que buscou novas formas autônomas de inserção internacional com parceiros diversificados e estratégicos para utilizar a PEB como um meio para o desenvolvimento interno (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nesse contexto, é observado que o Brasil altera seu papel na CTI e passa de país receptor para país doador (COSTA VAZ, 2007; PUENTE, 2010; IPEA, 2010 *apud* ANUNCIATO, 2014), possibilitando atuar ativamente na cooperação técnica Sul-Sul¹³ para o desenvolvimento a fim de estimular a inovação e a mudança tecnológica (ANUNCIATO, 2014).

Apesar da criação e institucionalização destes mecanismos que possibilitaram a exitosa cooperação no nível internacional, a ABC ainda não estaria estruturada para conceber e operacionalizar a DC como instrumento de PEB. Ao delinear, como antecedente necessário para o Brasil o “desenvolvimento econômico-social e a criação de uma economia do conhecimento” (CRUZ JUNIOR, 2010, p. 308), pressupõe realizá-lo somente por meio da DI, ou seja, preconizando-se o desenvolvimento sustentável. Respalda esta perspectiva, o reconhecimento de que a diplomacia da ciência trataria, especificamente, de “instrumento de geração de confiança e mitigação de conflitos” utilizado pelos países industrializados (CRUZ JUNIOR, 2010, p. 308).

Nesse sentido, a escolha da nomenclatura também estaria associada à distinção entre a CTI e a DI. Na primeira, haveria a transferência de conhecimentos consolidados, sobretudo, na cooperação realizada por atores governamentais, como a Embrapa e o SENAI, por exemplo. Na DI, diferentemente, o Brasil pretendia promover o desenvolvimento socioeconômico via a construção de capacitação tecnológica, conforme abordado pelo diplomata Ademar Seabra da Cruz Junior e no Programa de Diplomacia da Inovação (PDI) do MRE (BRASIL, 2019). Logo, a diplomacia brasileira utiliza-se do termo “Diplomacia da Inovação” para diferenciar da DC, pois sua elaboração conceitual procura realçar a dicotomia entre países já habilitados tecnologicamente e países cuja lacuna tecnológica seria um obstáculo à prática da DC, como no caso do Brasil.

Ademar Seabra da Cruz Junior é um dos grandes expoentes do Ministério das Relações Exteriores do Brasil no que tange ao assunto de CTI e, particularmente, da questão da Diplomacia da Inovação. Ele interpreta que os países emergentes não teriam níveis educacionais, de produtividade e de diversificação produtiva que lhes possibilitasse superar as desigualdades. Em razão disso, o cabedal diplomático desses países deveria ser direcionado a “aquisição de um novo perfil produtivo-tecnológico, que lhes permita redefinir, por sua vez, sua posição e inserção na divisão internacional do trabalho” (CRUZ JUNIOR, 2010, p. 300-301). Assim, a PEB deveria buscar trabalhar para

[...] definir uma orientação clara e firme para uma diplomacia da ciência e da inovação, que permita ao Brasil gerar vantagens competitivas dinâmicas em detrimento das vantagens comparativas estáticas e tradicionais. A diplomacia da inovação passa a representar, nesse cenário, uma ferramenta auxiliar de primeira grandeza para a economia do desenvolvimento. (CRUZ JUNIOR, 2010, p. 300)

¹³ “A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos e pela concepção de projetos que reconheçam as especificidades de cada país.” (MRE, 2011 *apud* ANUNCIATO, 2014).

No que concerne ao Programa de Diplomacia da Inovação (PDI), empreendido pelo Itamaraty, pretende expor internacionalmente o Brasil como produtor de conhecimento, produtos e serviços na temática de ciência e tecnologia.¹⁴ Por isso, objetiva promover o perfil do País a ecossistemas estrangeiros de inovação, para detectar parcerias e atrair investimentos, dar suporte a internacionalização de "startups", "auxiliar na mobilização da diáspora científica brasileira no exterior e fomentar a colaboração entre parques tecnológicos brasileiros e estrangeiros" (BRASIL, 2019). O fato de atuar com diferentes países, desenvolvidos e em desenvolvimento (CRUZ JUNIOR, 2010, p. 308), parece dirigir a DI à oportunidade para a cooperação em inovação com países em desenvolvimento como Índia e China, com maior potencial e influência nesta área.

Assim, o Brasil não formula um conceito de DC, mas ao adotar a terminologia de "Diplomacia da Inovação", opta por difundir a manutenção do discurso que ainda é, em algum grau, "desenvolvimentista". A cooperação, conseqüentemente, tem sempre a finalidade de impulsionar o desenvolvimento tecnológico que gerará crescimento econômico e melhora social.

O panorama da pesquisa científica brasileira sobre a Diplomacia da Inovação

Esta seção tem como objetivo realizar o mapeamento e sistematização qualitativa e quantitativa sobre a Diplomacia da Inovação (DI) em artigos e demais produções científicas indexadas na base de dados do *Google Scholar*¹⁵. A busca foi realizada nos meses de setembro e novembro de 2019, e em janeiro de 2020, contemplando artigos entre os anos de 2010 e 2019.

Tendo em vista que a finalidade desta pesquisa é subsidiar a definição conceitual de "Diplomacia da Inovação", os descritores¹⁶ selecionados foram: "Diplomacia da Inovação" e "Brasil". Com relação à estratégia de busca¹⁷ na ferramenta de pesquisa *Google Scholar*, utilizou-se "Diplomacia da Inovação" AND "Brasil", procurando abranger todos os tipos de documentos (artigos, *papers*, palestras, livros, relatórios, monografias, teses e dissertações). Tal estratégia obteve o retorno de um portfólio de 20¹⁸ documentos indexados na plataforma para os três períodos em que a busca foi executada.

No entanto, com a verificação dos documentos, observou-se a duplicação de dois itens. Dessa maneira, o resultado final da busca nos três períodos formou um portfólio com 18 produções. Foi realizada também a pesquisa com a estratégia de busca apenas com o descritor "Diplomacia da Inovação". Obteve-se a mesma quantidade de documentos indexados nas pesquisas anteriores, isto é, 18 produções científicas acrescida da duplicação de dois itens.

¹⁴ Para informações sobre eventos apoiados pelo PDI entre os anos de 2017 e 2018, ver Brasil (2019).

¹⁵ As bases utilizadas para a pesquisa foram: *Google Scholar*, *Web of Science*, *Redalyc*, *Scopus*, *Scielo* e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). No entanto, somente o *Google Scholar* coletou dados que abarcassem os dois grupos de descritores, conforme a estratégia de pesquisa realizada em setembro de 2019, atualizada em novembro de 2019 e replicada em janeiro de 2020. As demais bases não apresentaram resultados, por isso, o portfólio foi constituído apenas com os resultados do *Google Scholar*.

¹⁶ De acordo com Nobre e Bernardo (*apud* POMPEI, 2010, p. 231), descritores são "um termo ou palavra-chave que a base de dados utiliza para indexar o artigo". A utilização de descritores para pesquisas em bases de dados confere maior acurácia à busca realizada (POMPEI, 2010).

¹⁷ Nas palavras de Farenhof e Fernandes (2016, p. 7), estratégia de busca é "um conjunto de procedimentos que definem os mecanismos da pesquisa e a recuperação de informações online".

¹⁸ Cabe informar que houve a repetição de dois textos na pesquisa na base do *Google Scholar*, devido ao registro incompleto do título ou do nome do autor do trabalho, nos casos da monografia de Aline Regina Fernandes e do livro de Paulo Roberto de Almeida.

A metodologia adotada para a identificação, seleção e sistematização dos artigos foi dividida em três etapas. A primeira etapa consistiu na utilização da ferramenta *Google Scholar* para pesquisar trabalhos que apresentassem os descritores “Diplomacia da Inovação” e “Brasil”.

Na segunda etapa, com a análise dos textos identificados na primeira, foi possível selecionar artigos e produções científicas em dois grupos: i) produções que apenas mencionam a “Diplomacia da Inovação”, sem aprofundamento na utilização ou discussão do conceito; e ii) produções que utilizam o termo “Diplomacia da Inovação” como abordagem central em seu texto; ou que estabeleçam uma discussão entre este conceito e a DC, ou entre este conceito e a cooperação internacional em CT&I. Mediante esse processo, a estratégia de busca na base do *Google Scholar* permitiu a seleção de 11 dos 18 artigos e demais produções científicas, como monografias, teses, dissertações e relatórios, os quais são categorizados como pertencentes ao segundo grupo.

Por fim, a terceira etapa consistiu na elaboração de um banco de dados dos artigos e demais produções científicas selecionadas e categorizados dentro do segundo grupo. Dessa maneira, através das três etapas metodológicas, foi possível sistematizar os artigos do segundo grupo com base em: identificação por autor, temáticas principais, periódico ou instituição em que foi realizada a publicação, recorte institucional e temporal.

Para facilitar as exposições e análises seguintes, o Quadro 2 elenca por ordem alfabética os nomes dos autores e o título de suas respectivas produções, identificando origem e ano da publicação. Baseado nesses dados é possível analisar tanto as citações dos artigos e seus autores no *Google Scholar* (Gráfico 3), assim como o cruzamento entre os artigos, isto é, os autores mencionados no Quadro 3 que citam outros autores presentes no mesmo quadro.

Quadro 2 – Autores e suas produções¹⁹

Nomes dos Autores	Título	Origem da Publicação	Ano
1. ARANDA, Jorge Eduardo Ferreira Silva	Diplomacia científica: das boas práticas internacionais a um modelo nacional ótimo	Universidade Técnica de Lisboa (ULisboa)	2017
2. BALSADI, Otavio Valentim; NASCIMENTO, Petula Ponciano	Governança global ²⁰	Embrapa	2018
3. CRESTANA, Silvio	Relatório do seminário preparatório “Inserção da CT&I nos fóruns internacionais”	Parecerias Estratégicas - CGEE	2010a
4. CRESTANA, Silvio	Relatório da sessão “O Brasil na nova geografia global”	Parecerias Estratégicas - CGEE	2010b
5. CRUZ JUNIOR, Ademar Seabra da	Relatório da sessão “Diplomacia da inovação”	Parecerias Estratégicas - CGEE	2010
6. CRUZ JUNIOR, Ademar Seabra da	Globalização, inovação e sistema internacional: o Brasil e as transformações da economia mundial	Revista FAAC (UNESP)	2011a
7. CRUZ JUNIOR, Ademar Seabra da	Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido	Instituto Rio Branco (IRBR)/ Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)	2011b
8. FERNANDES, Aline Regina	A cooperação científica e tecnológica no âmbito da Cooperação Sul-Sul: um olhar na perspectiva da inserção internacional brasileira	Universidade de Brasília (UNB)	2011
9. NASCIMENTO, Petula Ponciano	A trajetória da cooperação científica internacional da Embrapa: do emparelhamento tecnológico (<i>catching-up</i>) com a revolução verde à liderança tecnológica na agricultura tropical.	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	2016
10. PEDROSO, Gabriela Bassoli	O Lugar do Brasil na Diplomacia Científica da Suécia	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	2019
11. KOCH, Julia Cristina	O Papel do Brasil na Diplomacia Científica Dinamarquesa	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	2019

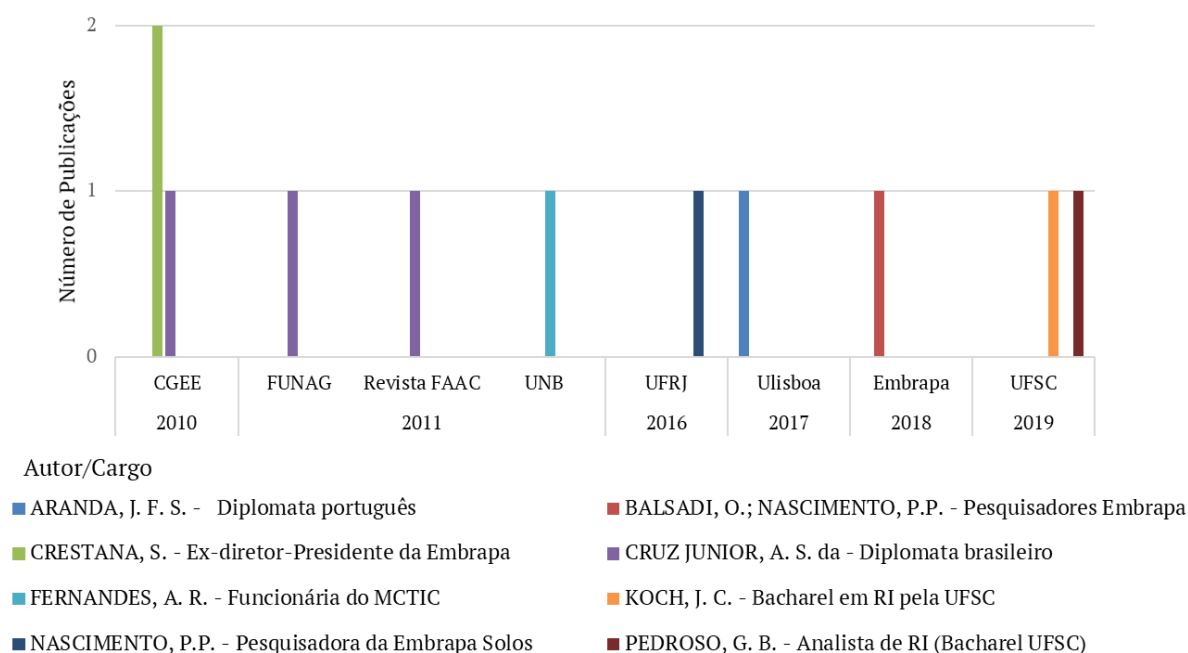
Fonte: elaborado pelas autoras.²¹

¹⁹ Foram retificados os anos de publicação dos artigos da Revista Parcerias Estratégicas (itens 3, 4 e 5 do quadro). Na base de pesquisa *Google Scholar* esses artigos foram identificados como publicados em 2012, o que só foi possível corrigir com acesso ao arquivo e ao seu conteúdo, constatando-se tratar de edição de 2010, conforme também consta no Quadro 2.

²⁰ Capítulo 6. (DINIZ *et al.*, 2018).

²¹ Autores e títulos dos trabalhos corretamente grafados, já excluídos os itens repetidos.

Gráfico 1- Distribuição dos trabalhos relacionados à Diplomacia da Inovação no *Google Scholar* (2010-2019): ano e quantidade de publicações, instituição, autor/cargo.



Fonte: elaborado pelas autoras.

O primeiro aspecto da análise concerne à data de publicação dos trabalhos. Conforme o Gráfico 1, as primeiras menções do conceito em artigos indexados pela base de dados utilizada ocorrem em 2010 com três artigos no periódico “Parcerias Estratégicas”, publicação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Tais artigos são de autoria de dois funcionários de entidades públicas do governo federal. O primeiro, Ademar Seabra da Cruz Junior, é diplomata do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e atual cônsul-geral adjunto do Brasil no Canadá, com um artigo. O segundo é Silvio Crestana, ex-Diretor-Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que atuou na internacionalização das atividades da empresa, por sua vez, com dois artigos. Tais informações evidenciam a origem e proeminência do termo “Diplomacia da Inovação” nos meios diplomáticos e governamentais.

No ano seguinte, cabe mencionar o livro de Ademar Seabra da Cruz Junior, intitulado “Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido”. A obra indexada é resultado da dissertação do autor, apresentada no Curso de Altos Estudos (CAE) do MRE, em novembro de 2009. O diplomata também é autor do segundo artigo (Revista FAAC/UNESP) que compõe as publicações sobre o tema em 2011. O terceiro documento é o trabalho de conclusão de especialização em Relações Internacionais de Aline Regina Fernandes, funcionária do Ministério da Ciência, Tecnologia Inovações e Comunicação (MCTIC). Nesse sentido, é possível observar, novamente, a origem e utilização do termo nas funções diplomáticas e governamentais, como fruto da formação e experiência desses profissionais.

Retornando à distribuição temporal das publicações, constata-se o intervalo de cinco anos, entre 2011 e 2016, em que não há publicações que tratem sobre o tema “Diplomacia da Inovação”, segundo o indexador utilizado. Infere-se que tal lacuna de publicações com o tratamento do vocábulo é consequência do insulamento do termo em meios diplomáticos e governamentais. Isso sugere um afastamento entre o que é

produzido em instâncias governamentais, por funcionários do governo federal e do corpo diplomático, em relação às universidades brasileiras, o que acarretou uma morosidade para que a “Diplomacia da Inovação” fosse incorporada em produções acadêmicas.

Nas publicações dos anos seguintes foi possível verificar a difusão da utilização do termo em trabalhos produzidos nas universidades brasileiras e portuguesas. Além disso, para corroborar nesta difusão identifica-se, mais uma vez, a conexão entre funcionários governamentais e a academia, como explicitado no caso da publicação portuguesa. Embora produzida em um ambiente acadêmico, fruto de uma Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, defendida na Universidade de Lisboa, trata-se do diplomata português Jorge Eduardo Ferreira da Silva Aranda²² trabalhando a seara da DC como possível instrumento de política externa de seu país. Ou seja, ao analisar a inserção de Portugal, o diplomata identifica o vocábulo “Diplomacia da Inovação” como sendo a denominação escolhida pela diplomacia brasileira para referir-se a DC.

Outros pesquisadores relacionados ao Estado brasileiro pertencem aos quadros da Embrapa, e exploram temas relativos à perspectiva da empresa alusivos à capacitação tecnológica, cooperação internacional e inovações agrícolas, conforme o Quadro 4. A Pesquisadora da Embrapa Solos, Petula Ponciano Nascimento, tem duas publicações: sua tese de doutorado no Instituto de Economia, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (2016), e outra especificamente para a Embrapa (2018), em coautoria com Otavio Valentim Basaldi, Pesquisador da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas da Embrapa. Assim, percebe-se neste enquadramento a tendência inversa: primeiro o conceito é aplicado na tese de doutorado, depois em um capítulo do ebook versando sobre a colaboração da empresa como instituição para a governança global.

Cabe ressaltar que as duas publicações do ano de 2019 integram monografias da graduação de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)²³. A produção dessas monografias está atrelada às atividades do grupo de pesquisa do CNPq “Relações Internacionais e Ciência, Tecnologia e Inovação - RICTI”, vinculado à UFSC. O grupo RICTI, criado em 2016, apresenta como uma das suas linhas de pesquisa a Diplomacia científica, tecnológica e da inovação, a qual tem como coordenador o diplomata Ademar Seabra da Cruz Junior. Essa ação do grupo possibilita a difusão do conceito utilizado pelo corpo diplomático e governamental para tratar internacionalmente da política de cooperação em CT&I. Ademais, demonstra o movimento de aproximação entre o que é produzido na academia e em esferas da administração pública.

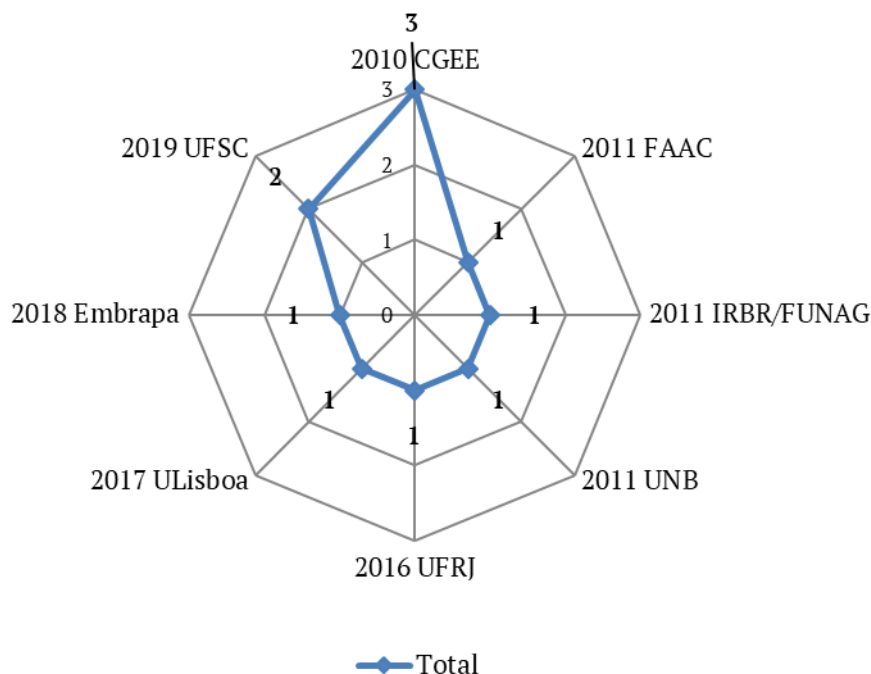
Quando se analisa os periódicos ou instituições em que os documentos foram publicados, é possível observar de maneira mais acurada a concentração e difusão gradual de produções sobre a DI. Conforme demonstra o Gráfico 1, quatro dos oito periódicos ou instituições estão ligadas aos órgãos governamentais que atuam direta ou indiretamente na internacionalização da ciência. Quando comparados, os Gráficos 1 e 2 evidenciam a origem do vocábulo no meio diplomático brasileiro. As demais publicações que o constituem são monografias, dissertações e teses, as quais têm como instituição de origem universidades públicas brasileiras e uma portuguesa. Consoante com o já mencionado, recorda-se que a dissertação portuguesa foi

²² Atual Diretor de Serviços da Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa (DSD) da República Portuguesa.

²³ Gabriela Bassoli Pedroso, Analista de Relações Internacionais (Bacharel em Relações Internacionais pela UFSC), e Julia Cristina Koch, Bacharel em Relações Internacionais pela UFSC.

defendida por um diplomata da República Portuguesa, o que reforça a hipótese de correlação entre governo e academia na temática de CT&I, diferenciando a nomenclatura de DC para Portugal e DI para o Brasil.

Gráfico 2 – Tendência de concentração de publicações^{24 25}



Fonte: elaborado pelas autoras.

Segundo o exposto no Gráfico 3, o livro de Cruz Junior (2011b) é o mais citado (sete vezes), autor cujo conceito de “Diplomacia da Inovação” é o mais referenciado, seguido de Fernandes (2011), com uma citação. No entanto, apesar de apenas estas duas produções constarem com contagem de citação na base de dados, foi verificado que há citações de outras publicações que estão presentes na seleção do Quadro 2, como as de Cruz Junior (2010) e Crestana (2010a; 2010b).

Os textos de Cruz Junior (2010) e Crestana (2010a; 2010b), apesar de apresentarem zero citações nos resultados da base de dados, são utilizados em duas publicações (ARANDA, 2017; FERNANDES, 2011; NASCIMENTO, 2016) presentes no Quadro 3²⁶. Contudo, os autores (ARANDA, 2017; FERNANDES, 2011; NASCIMENTO, 2016) referenciaram as obras de Cruz Junior e Crestana como de autoria do Embaixador André Amado ou com grafias diferentes, conforme Quadro 3. Postula-se que isso se deve ao fato de o Embaixador Amado ser mencionado nos textos supracitados como apresentador de painel na “4ª Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação para um Desenvolvimento Sustentável (4ª CNCTI)”, em 2010, que foi relatada

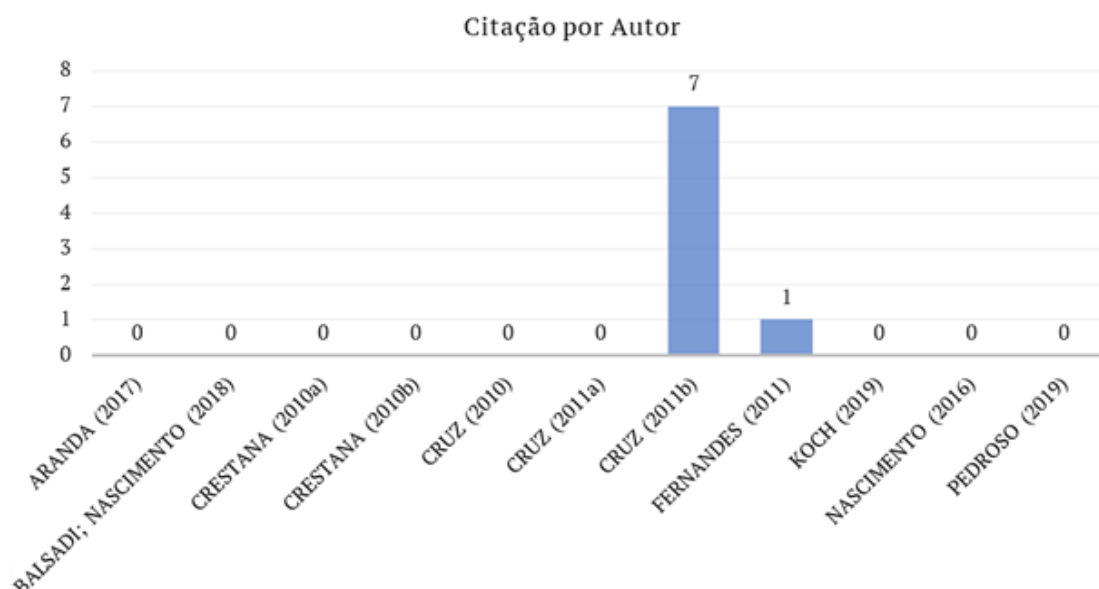
²⁴ Observar que o dado no gráfico “Universidade de Brasília (MCTIC)” refere-se ao trabalho de conclusão de especialização em Relações Internacionais de Aline Regina Fernandes, funcionária do MCTIC, na UnB e, portanto, foi contabilizado como uma publicação ligada aos órgãos e entidades governamentais.

²⁵ A busca na plataforma *Google Scholar* apresentou a tese de Nascimento (2016) disponível no banco de dados da Embrapa (repositório Alice). No entanto, verificou-se que ela é originária do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, instituição que foi inserida no Gráfico 1. Neste caso, a Embrapa por afinidade temática indexa a tese em seus bancos de dados.

²⁶ Para a formulação do Gráfico 3 optou-se pela omissão destas citações ou referências. Foram priorizados os dados de citação fornecidos pelo *Google Scholar* e pelo software *Publish or Perish*.

nos artigos. Isto posto, essa falha, junto às referências de autores como Cruz Junior colocadas de maneiras diferentes, constitui uma limitação dessa pesquisa. Visto que tal questão restringe o mapeamento por completo de publicações que citam Cruz Junior e Crestana e, até mesmo, os demais autores e produções aqui apresentados.

Gráfico 3 – Número de citações por autor



Fonte: elaborado pelas autoras.

No Quadro 3, foram sistematizados cinco dos onze artigos, monografias, teses e dissertações que citam e referenciam os autores chave quando se trata da “Diplomacia da Inovação”, isto é, Cruz Junior e Crestana.

Quadro 3 – Referências cruzadas entre os onze documentos selecionados

Autor	Cita e Referencia
ARANDA, 2017	CRESTANA, 2010a; CRUZ JUNIOR, 2010, mas cita Cruz Junior como “(JÚNIOR, 2010)”.
FERNANDES, 2011	Cita Cruz Junior (2010), mas o referencia como “Amado <i>et al.</i> (2010, p. 3)” e “Amado <i>et al.</i> (2010, p. 2)”, sendo, portanto, respectivamente, as referências corretas “Cruz Junior (2010, p. 300)” e “Cruz Junior (2010, p. 299)”.
KOCH, 2019	CRUZ JUNIOR, 2010
NASCIMENTO, 2016	CRUZ JUNIOR, 2011b; CRESTANA, 2010b
PEDROSO, 2019	CRUZ JUNIOR, 2010; 2011b

Fonte: elaborado pelas autoras.

Como último aspecto da análise, verificaremos a temática principal²⁷ de cada um dos onze documentos selecionados. De acordo com o observado no Quadro 4, é possível afirmar que o vocábulo

²⁷ A verificação da temática principal dos artigos foi realizada a partir da leitura dos resumos, palavras-chaves (algumas sendo inseridas no Quadro 4), seções introdutórias e conclusivas dos artigos, em casos em que os artigos não possuíam resumos e palavras-chaves, foi realizada a leitura de suas seções introdutórias e conclusivas; para monografias, teses e dissertações foram realizadas as leituras dos resumos e palavras-chaves.

“Diplomacia da Inovação” é utilizado para tratar das estratégias de inserção brasileira no cenário internacional de CT&I, com predominância da inovação. Ainda, a inserção brasileira é abordada a partir da cooperação internacional, instrumentalizada mediante a DI.

Quadro 4 – Autores e temáticas principais abordadas em suas publicações

Autores e ano	Temática Principal
1. ARANDA, 2017	Diplomacia científica; política externa; política de ciência e tecnologia; internacionalização; Portugal.
2. BALSADI; NASCIMENTO, 2018	Governança global; instituições de CT&I; Embrapa; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
3. CRESTANA, 2010a	Fóruns internacionais; CT&I; desenvolvimento sustentável; diplomacia da inovação; Brasil;
4. CRESTANA, 2010b	Política brasileira para a CT&I; inovação; internacionalização.
5. CRUZ JUNIOR, 2010	Diplomacia da inovação; inovação; política brasileira de inovação.
6. CRUZ JUNIOR, 2011a	Inovação; competitividade; globalização econômica; sistema econômico internacional contemporâneo.
7. CRUZ JUNIOR, 2011b	Diplomacia; globalização; política de inovação; sistemas de inovação.
8. FERNANDES, 2011	Cooperação científica e tecnológica; cooperação técnica para o desenvolvimento; cooperação Sul-Sul brasileira.
9. NASCIMENTO, 2016	Cooperação internacional; Embrapa; desenvolvimento científico e tecnológico; inovações agrícolas.
10. KOCH, 2019	Diplomacia científica; diplomacia da inovação; cooperação Brasil – Dinamarca; acordos bilaterais em CT&I.
11. PEDROSO, 2019	Diplomacia científica; diplomacia da inovação; CT&I; Acordos Bilaterais; relações Brasil-Suécia.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Percebe-se que há autores que aplicam a perspectiva da DI para as relações de cooperação entre o Brasil e parceiros do sul global, sob a ótica da cooperação Sul-Sul e da cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) (BALSADI; NASCIMENTO, 2018; CRESTANA, 2010a; CRESTANA, 2010b; CRUZ JUNIOR, 2010; CRUZ JUNIOR, 2011a; CRUZ JUNIOR, 2011b; FERNANDES, 2011; NASCIMENTO, 2016). Mas também há aqueles que aplicam para abordar as relações com parceiros do norte global, a partir de acordos bilaterais de cooperação em CT&I (KOCH, 2019; PEDROSO, 2019). Neste último caso, apesar de a DI do Brasil não ser em si o foco dos trabalhos, mas sim a DC de países do norte em relação ao Brasil, as autoras discutem a perspectiva brasileira de DI para o tema e como ela dialoga com as ações de DC de outros países.

Desse modo, é possível inferir que a utilização do conceito de DI para a investigação de uma diplomacia brasileira para a CT&I ainda é incipiente na academia. Ou seja, ainda que o conceito de DI, isto é, a perspectiva brasileira da DC, comece a se difundir aos poucos para a academia, ele permanece concentrado nas produções de funcionários governamentais. Estes são responsáveis pela construção do conceito, como no caso de Cruz Junior e Crestana, e sua implementação através de órgãos como a Embrapa.

Considerações finais

A opção brasileira para a Diplomacia Científica (DC), sob a nomenclatura “Diplomacia da Inovação” (DI), remete a compreensão de que, por ser um País emergente, com carência educacional, baixa produtividade e diversificação produtiva, haveria um impeditivo para realizar uma DC. Visto que o Brasil precisaria atingir um perfil produtivo-tecnológico que o habilitasse a ser um competidor em CT&I com os países desenvolvidos, sua política externa deveria privilegiar a aquisição deste conhecimento.

A utilização do termo e conceito da DI está alicerçada nos objetivos brasileiros para informar, no cenário internacional de cooperação em CT&I, o seu entendimento do processo como interessado no desenvolvimento sustentável com a colaboração entre países em desenvolvimento. Dessa maneira, busca também diferenciá-lo do conceito dos países desenvolvidos, isto é, a DC. Nesse sentido, uma vez que o conceito de DI se consolide como discurso diplomático e possa vir a se tornar uma ferramenta de política externa, este conceito poderia ser instrumentalizado como um recurso de *soft power*. Nessa perspectiva, a instrumentalização do termo e conceito de DI para defender os interesses brasileiros no cenário internacional seria a partir de uma posição identitária de país em desenvolvimento, prezando pela cooperação em prol do desenvolvimento sustentável e desafios comuns no campo da CT&I entre estes países.

A presente análise partiu do entendimento de que a perspectiva brasileira de DC foi fundamentada na concepção de DI, termo desenvolvido no corpo diplomático brasileiro. Com base nisso, foi possível analisar a difusão do conceito na produção acadêmica sobre cooperação internacional em CT&I. A pesquisa corroborou a hipótese de que a utilização do conceito de DI na academia, desconsiderando órgãos governamentais como MRE e Embrapa, ainda é embrionária.

A partir de uma análise panorâmica da pesquisa científica brasileira sobre DI, observou-se movimentos de criação de um grupo de pesquisa e extensão, no curso de Relações Internacionais da UFSC. O RICTI desenvolve pesquisas utilizando-se do conceito proposto pelo corpo diplomático, e tem como um de seus coordenadores o atual cônsul-geral adjunto do Brasil no Canadá, Ademar Seabra da Cruz Junior, diretamente ligado com a pesquisa sobre DI. Os graduandos e graduandas integrantes do grupo de pesquisa estão produzindo trabalhos conectados com a DI, como pode-se observar no ressurgimento de publicações após um hiato entre 2016 e 2019, conforme o Quadro 2. O caso do grupo RICTI possui uma dupla característica: o insulamento, visto que tem a participação de Cruz Junior, mas também de inserção inicial do DI na academia.

É importante ressaltar outro ambiente de discussão e produção sobre a DI viabilizado pela Escola São Paulo de Ciência Avançada em Diplomacia Científica e Diplomacia da Inovação (InnSciDSP)²⁸, organizado pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP). O espaço possibilitou, em 2019, debate e a apresentação de estudos teóricos e de caso sobre inovação e DI entre representantes do setor privado, governos, universidades e organizações internacionais e estudantes de pós-graduação de diferentes nacionalidades e áreas de conhecimento (FAPESP, 2019; INNSCIDSP, 2019a). Os participantes do evento criaram o documento

²⁸ Desconsiderou-se tal evento na realização da análise bibliométrica pois este não estava presente nos resultados das buscas nas ferramentas de pesquisa mencionadas. Apesar disso, as autoras avaliam o InnSciDSP como um meio importante para a construção de redes de pesquisadores sobre a DI e para promover a discussão e a produção científica sobre o tema.

conjunto “*São Paulo Framework of Innovation Diplomacy*” com o intuito de orientar estudos acadêmicos sobre o tema da DI, além de estratégias de negócios e políticas relacionadas ao tema (INNSCIDSP, 2019b).

Contudo, fora destes espaços a produção acadêmica que dialoga com a DI ainda é escassa. Constatou-se que grande parte da produção existente está insulada em entidades como o MRE e a Embrapa ou na produção fora destas instituições, isto é, trabalhos produzidos em universidades, mas realizada por funcionários que atuam na área de cooperação internacional das entidades mencionadas. Quanto ao caso do grupo RICTI, no médio e longo prazo, em pesquisas futuras, será possível identificar se este movimento de difusão, a partir do grupo, se trata de um caso isolado, sem uma maior difusão da DI na academia, ou se ocorreu a expansão para os demais âmbitos acadêmicos. Dessa forma, é plausível supor que, para possibilitar uma maior difusão da perspectiva brasileira da DI, seja necessária uma articulação mais abrangente e contínua entre as universidades e centros de pesquisa, que trabalham com a cooperação internacional e com a temática CT&I, e os órgãos governamentais proponentes do conceito e que atuam ativamente na diplomacia.

Por fim, pesquisas futuras poderão averiguar se a DI foi adotada pela academia e se a sua implementação, como abordagem para uma política de inserção internacional da CT&I brasileira, foi ampliada e executada para uma diplomacia da CT&I que considere as capacidades no Brasil e sua posição no sistema internacional. Ademais, caso a DI seja empreendida, será útil a avaliação da sua execução e dos atores envolvidos no processo.

REFERÊNCIAS

- ACUTO, Michele; KALTOFEN, Carolin. Rebalancing the Encounter between Science Diplomacy and International Relations Theory. **Global Policy**. V. 9, n. 3, p. 8-14, Nov. 2018a.
- ACUTO, Michele; KALTOFEN, Carolin. Science Diplomacy: Introduction to a Boundary Problem. **Global Policy**, v. 9, n. 3, p. 15-22, Nov. 2018b.
- AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE (AAAS). 2019. Disponível em: <http://www.sciencediplomacy.org/> Acesso em: 25 Jul. 2019.
- ANUNCIATO, R. O. “A atuação da EMBRAPA no Projeto Estruturante para o COTTON-4: a influência da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira”. In: **SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS (SEBREEI) – O Atlântico Sul como Eixo da Inserção Internacional do Brasil**. 21 a 23 de Maio, Porto Alegre/RS, Brasil, 2013.
- ANUNCIATO, Renata Oliveira. **Política externa brasileira e a atuação da Embrapa no caso do Cotton-4**. 2014. 83 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- ARANDA, Jorge Eduardo Ferreira Silva. **Diplomacia científica: das boas práticas internacionais a um modelo nacional ótimo**. 101 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14661/1/Tese%20JA%20pdf.pdf> Acesso em 27 Jul. 2019.
- ARROZ, Sônia, MENDONÇA, Sandro. Diplomacia de ciência: razões, justificações e abordagens na intersecção da investigação e internacionalização. **Parcerias Estratégicas**. Brasília-DF, v. 21, n. 42, p. 117-136, jan-jun 2016. Disponível em:

http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/813/743 Acesso em: 27 Mai. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Programa de Diplomacia da Inovação**. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/ciencia-tecnologia-e-inovacao/124-programa-de-diplomacia-da-inovacao> Acesso em: 27 Jul. 2019.

CARLSNAES, Walter; THOMAS, Risse; SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**. Londres: Sage Publications, 2000.

CERVO, Amado. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. Brasília. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n.1, p.37-63, 1994.

CRESTANA, Sílvia. Relatório do seminário preparatório Inserção da CT&I nos fóruns internacionais. **Parcerias estratégicas**, v. 15, n. 31, parte 1. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

CRUZ JUNIOR, Ademar. Relatório da sessão Diplomacia da inovação. **Parcerias estratégicas**, v. 15, n. 31, parte 1, Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. 2010.

DAVIS, Lloyd; PATMAN, Robert. **Science diplomacy: new day or false dawn?** Singapore: World Scientific, 2015.

BALSADI, Otavio V.; NASCIMENTO, Petula P. Governança global. In: DINIZ, Fábio H.; STUCHI, Júlia F.; NASCIMENTO, Petula. P.; BORBA, Marcos F. S. (Ed.). **Paz, justiça e instituições eficazes: contribuições da Embrapa**. Cap. 6, p. 57-62. Brasília, DF: Embrapa, 2018. E-book.

FEDOROFF, Nina V. Making Science Diplomacy More Effective. **Testimony Before the House Science Subcommittee on Research and Science Education**. Hearing on Science Diplomacy. USA, April 2, 2008. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/g/stas/2008/105286.htm>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

FÄHNRIK, Birte. Science diplomacy: Investigating the perspective of scholars on politics–science collaboration in international affairs. **Public Understanding of Science**. V. 26, n. 6, p. 688-703, 2017.

FAPESP, Agência. **Escola São Paulo de Ciência Avançada em Diplomacia Científica e Diplomacia da Inovação**. 2019. Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/escola-sao-paulo-de-ciencia-avancada-em-diplomacia-cientifica-e-diplomacia-da-inovacao/30363/>. Acesso em: 09 maio 2020.

FERENHOF, Helio Aisenberg; FERNANDES, Roberto Fabiano. Desmitificando a Revisão de Literatura como Base para Redação Científica: método SSF. **Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p.550-563, ago. 2016.

INNCSIDSP. **About | InnSciDSP**. 2019a. Disponível em: <https://innscidsp.com/about/>. Acesso em: 09 maio 2020.

INNCSIDSP. **São Paulo Framework of Innovation Diplomacy**. 2019b. Disponível em: <https://innscidsp.com/sao-paulo-framework-of-innovation-diplomacy/>. Acesso em: 09 maio 2020.

LEITE, Iara; GAYARD, Nicole. Quatro abordagens sobre a interação entre cientistas e Estados nas relações internacionais. **R:I**, n. 62, jun. 2019 (no prelo)

NYE, Joseph S. **O Futuro do Poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

POMPEI, Luciano de Melo. Descritores ou palavras-chave nas bases de dados de artigos científicos. Editorial. **Femina**, v. 38, n. 5, Maio 2010.

- RESEARCH AND INFORMATION SYSTEM FOR DEVELOPING COUNTRIES (**RIS**). 2019. Disponível em: www.ris.org.in Acesso em: 02 Jul. 2019.
- ROYAL SOCIETY. New frontiers in science diplomacy: navigating the changing balance of power. **RS Policy document**, Jan. 2010. London: the Royal Society, 2010.
- SKOLNIKOFF, Eugene B. **The Elusive Transformation: Science, Technology, and the Evolution of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- THE COUNCIL OF FINNISH ACADEMIES. 2019. Disponível em: <https://www.academies.fi/en/science-diplomacy-selected-literature/> Acesso em: 27 jul. 2019
- THE WORLD ACADEMY OF SCIENCES (TWAS). 2019. Disponível em: <https://twas.org/science-diplomacy> Acesso em: 27 jul. 2019.
- TUREKIAN, Vaughan. The Evolution of Science Diplomacy. **Global Policy**, v. 9, n. 3, Nov. 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.12622> acesso em: 02 Jul. 2019
- UNDP - United Nations Development Programme. **The Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries**. New York: 1978.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 29, n. 2, p.273-335, dez. 2007.
- WANG, Tom C. "The Evolution and Future of Science Diplomacy: a U.S. perspective". In: **The 50th GIST Seminar. GRIPS Innovation, Science and Technology Policy Program (GIST)**. 27 June, University of Tokyo, Tokyo, Japan. 2013. Disponível em: http://www3.grips.ac.jp/~gist/en/events/document/gistseminar_50.pdf Acesso em: 27 Set. 2019.
- WEISS, Charles. How do science and technology affect international affairs? **Minerva**, v. 53, p. 411-30. 2015

Recebido em 30 de janeiro de 2020.
Aprovado em 02 de junho de 2020.

RESUMO

Neste artigo explora-se a difusão do conceito de “Diplomacia da Inovação” (DI) utilizado pelo Brasil para se inserir no contexto internacional de Diplomacia Científica (DC), dentro do panorama da pesquisa acadêmica de cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Dividido em três seções, trata na primeira sobre a origem do termo “Diplomacia Científica”, sua definição e utilização como instrumento de política externa. Na segunda, apresenta a perspectiva brasileira de Diplomacia Científica, representada pelo conceito de “Diplomacia da Inovação”, como proposta e via de inserção do País no contexto internacional da Diplomacia Científica. A terceira seção concentra-se na identificação e análise qualitativa e quantitativa dos artigos coletados, por meio da metodologia da análise bibliométrica, e que abordam a Diplomacia da Inovação. Por fim, é concluído que há difusão, no entanto, a pesquisa corroborou a hipótese de que a utilização do conceito de DI na academia, desconsiderando órgãos governamentais como Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ainda é embrionária.

Palavras-chave: Diplomacia Científica; Diplomacia da Inovação; Brasil.

ABSTRACT

This article explores the pervasiveness of the concept of “Innovation Diplomacy” (ID) used by Brazil to insert itself in the international context of Science diplomacy (SD), within the outlook of academic research of international research in science, technology and innovation (ST&I). Divided into three sections, the first looks to the origin of the term “Science diplomacy”, its definition and use as an instrument of foreign policy. The next section, it brings forward the Brazilian perspective of Science diplomacy, represented by the concept of “Innovation Diplomacy”, as proposal and way of insertion of the Country in the international context of Scientific Diplomacy. The third section focuses on the identification and qualitative and quantitative analysis of the articles collected, using the bibliometric analysis methodology, which addresses the “Innovation Diplomacy”. In conclusion, the study shows that there is a level of pervasiveness. However, the research confirms the hypothesis that the use of the concept of ID in academia, disregarding governmental agencies, such as Ministry of Foreign Affairs and Brazilian Agricultural Research Corporation, it is still embryonic.

Keywords: Science Diplomacy; Innovation Diplomacy; Brazil.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



DIPLOMATIC NARRATIVES ON SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION: POWER, COOPERATION AND PERSPECTIVES FROM BRAZIL AS A DEVELOPING COUNTRY¹

Narrativas diplomáticas em ciência, tecnologia e inovação: poder, cooperação e perspectivas do brasil como país em desenvolvimento

Iara Costa Leite²

Júlia Mascarello³

Nicole Aguilar Gayard⁴

Introduction

Science, technology and/or innovation (STI) are central topics in major international relations agendas, such as development, the environment and security. They are also key to understanding dynamics of international conflict and cooperation since STI influences the power of states in the military and economic realms, as in the case of nuclear competition or by determining the technological level of exports - and therefore the quantity and quality of jobs created at home. Capacities in STI are built not only upon indigenous efforts, but also by identifying and extracting foreign resources, such as knowledge and talents, through collaborative initiatives (KRIGE, 2014; SKOLNIKOFF, 1993).

Among the varied interfaces between STI and international relations, science diplomacy has gained considerable attention over the last years. As a practice, it is associated with the interaction between science

¹ We would like to thank the Brazilian Council for Scientific and Technological Development (CNPq/*Edital Universal 2016*) and the Coordinating Agency for Advanced Training of Graduate Personnel (CAPES/*Master Grant, PhD Grant, Professor Visitante no Exterior Júnior*) for the financial support without which the research that resulted in this article could not have been realized. We also appreciate contributions to this article made by Augustus B. Cochran III, Felipe Ferreira Marques, and Gabriel Fernandes Pimenta.

² Visiting Scholar at the Georgia Institute of Technology and Postdoctoral Researcher at the Institute of International Relations at University of Brasília. Associate Professor at the Department of Economics and International Relations at the Federal University of Santa Catarina. PhD in Political Science from the State University of Rio de Janeiro, Master in International Relations from the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro and graduated in International Relations from the Pontifical Catholic University of Minas Gerais. Email: iaracleite@hotmail.com

³ PhD student in the Postgraduate Program in International Relations at the Federal University of Santa Catarina (PPGRI-UFSC). Master in International Relations from the Federal University of Santa Catarina (UFSC). Bachelor in International Relations from the Federal University of Uberlândia (UFU). Email: juliamascarello@hotmail.com

⁴ PhD and Master in Scientific and Technological Policy from the State University of Campinas (Unicamp). Bachelor in International Relations from the University of São Paulo (USP). Email: nicolegayard@gmail.com

and foreign policy (RUFFINI, 2017). As a field of study, science diplomacy is still conceptually and theoretically under-elaborated. There are elementary divergences among analysts, for instance, on which actors it includes – governmental actors and scientists, or also private actors such as startups and entrepreneurs (LEITE; GAYARD, 2019a). Besides, publications authored by practitioners are widely diffused and have been influencing emerging academic elaborations.⁵

This article adopts a different stance towards materials on science diplomacy produced by its practitioners, broadly understood here as those individuals or organizations involved in the practice of science diplomacy (including, for instance, scientists and diplomats): it sees such materials as composed by narratives, rather than scientific categories that describe and analyze social phenomena.⁶ Our focus is on frames and causal perceptions related to STI and international relations as elaborated by diplomats in Brazil, where the authors are based. Together with China, India, Russia and the United States, Brazil has become a central stage for competition between developed countries' science diplomacy initiatives (FLINK; SCHREITERER, 2010).

Our aim is to map and systematize narratives on STI authored by Brazilian diplomats and their connections with international relations. We understand narratives broadly, related to how diplomats perceive STI and associate it with power, development, competition and cooperation in multiple geometries (bilateral, multilateral, North-South, South-South) and sectors (nuclear, economic, environmental etc.).

Understanding narratives on STI developed by diplomats matters because their perceptions influence decision making, though we recognize that other actors are also relevant as practitioners working at the intersection between STI and international relations. We also hope to show how plural visions on international STI relations can be when narratives by practitioners situated in a developing country are accounted for.

This article is exploratory and does not depart from a hypothesis as we are dealing with an emerging field that demands mapping and organizing qualitative data as a necessary step to evolve to explanatory approaches. We believe that the effort made here allows future studies to build on its methodological contributions (as we identify key words and debates that can be used to codify larger sums of materials) and on initial hypotheses and suggestions for future research raised at the end of the article.

After a methodological section, the article presents systematization results in three sections. The first one focuses on narratives on STI as an instrument of power, encompassing discussions on its nature and its distribution across the globe, the challenges faced by Brazil and other developing countries, and normative views on what Brazil should do. The second section focuses on perceptions on international cooperation and

⁵ Maybe the most visible case is the three science diplomacy categories elaborated by the Royal Society (2010, p. vi) and the American Association for the Advancement of Science (AAAS) – science in diplomacy, or “informing foreign policy objectives with scientific advice”; diplomacy for science, by “facilitating international science cooperation”; and science for diplomacy, that is, “using science cooperation to improve international relations” –, which became a popular trend in policy and in academic discussions.

⁶ Scientists of course engage in scientific work in their fields of expertise, but they can also author materials on science diplomacy relying on their practical experience as science diplomats. The latter cannot be considered scientific literature as it is not part of their research expertise. Though there may be differences in pieces authored by different groups of science diplomacy practitioners, this article does not aim at exploring them. It is assumed that literature produced by science diplomacy practitioners, either scientists or diplomats, is not scientific and should not be incorporated a-critically by academic literature.

the role of diplomacy, whereas the third explores narratives on South-South and North-South STI cooperation. Concluding remarks outline our main findings and point to initial hypotheses and agendas for future research.

Methodology

The methodology consisted on the selection and systematization of narratives authored by Brazilian diplomats. Narratives may be strictly defined as efforts to explain the occurrence of an event through which its authors set forth mechanistic processes or human actions, for instance, to make sense of the transition from a beginning to an end state of reality (SUGANAMI, 2008). In this article we understand narratives more broadly, referring to how diplomats perceive STI and its association, as cause, consequence or otherwise, with different international relations agendas, dynamics and geometries. By approaching diplomatic writings as narratives we follow Pinheiro and Vedoveli (2012) when they question the a-critical incorporation of diplomatic ideas to scholarly analysis.

Two groups of works were reviewed. The first encompassed pieces produced by four ministers of Foreign Affairs from the second half of the 20th century onwards: San Tiago Dantas (1961-1962), Celso Lafer (1992/2001-2002), Luiz Felipe Lampreia (1993/1995-2001) and Celso Amorim (1993-1995/2003-2010). All of them are cited in academic articles⁷ as leading figures representing Brazilian foreign policy paradigms.⁸ Their ideas matter because they influence new generations of diplomats and because they cross fertilize with ideas held by other members of the so-called Brazilian “community of foreign policy”, gathering individuals whose perceptions frame political discourse and public opinion (SOUZA, 2008).

Only ministers whose works were found as editable PDFs were considered, allowing search tools to identify excerpts containing the words “science”, “technology”, “innovation”, and their variants, such as “scientists”, “scientific”, and “technological”. Those criteria left out ministers whose relevance is also recognized by scholars and who have important elaborations on STI, such as Araújo Castro, and other state representatives who were crucial in defining Brazil’s STI national and foreign policies, such as Admiral Álvaro Alberto and Ambassador Paulo Nogueira Batista. Nonetheless, the selection aimed at allowing the research feasibility and the review of a second group of diplomats: those who have works on STI. As part of this group we identified 16 *Curso de Altos Estudos* (CAE) dissertations⁹ that have STI as their main object,¹⁰ out of which

⁷ e.g. Hirst and Pinheiro (1995); Lima (1994); Pinheiro (2000); Saraiva (2010).

⁸ We did not aim at exploring to which extent different ideas held by the selected ministers on Brazilian foreign policy were reflected on their narratives on STI. That could be an interesting question for future research as long as only works by diplomats who can be clearly situated in the ideological spectrum are chosen.

⁹ CAE dissertations are produced by diplomats as part of a requirement to achieve higher ranks at the Brazilian Ministry of Foreign Affairs.

¹⁰ We have selected CAE dissertations that had STI on their titles as summaries of all dissertations could not be found and as word search tools could be used in a couple of publications only. The fact that most of CAE dissertations were not available as editable PDFs kept us from using qualitative analysis tools during the research.

we were able to access ten.¹¹ Articles published in two key diplomatic journals, *Cadernos de Política Exterior* and *Cadernos do IPRI*, that had STI as part of their discussions were also mapped and reviewed.¹²

The categories under which narratives were grouped did not emanate from the reviewed works only, as this article's authors have a background formed by previous training and research experiences, including as a research group.¹³ Therefore, the systematization of narratives could not refrain from being guided by key themes, taxonomies and debates discussed in scholarly elaborations on innovation systems and STI policies, dynamics and issues studied by International Relations (IR) – conflict, cooperation, power, asymmetry, security, development and the environment – and the connections between STI and international relations.

One of the ideas IR scholars can hardly escape from when trying to make sense of reality (and of discourses) is the liberal-realist debate. Though STI is not a central IR issue (MAYER; CARPES; KNÖBLICH, 2014; SKOLKINOFF, 1993; WEISS, 2005)¹⁴ one can still find liberal and realist interpretations in authors who do have STI as a main concern, including those coming from other disciplines, such as STI Policy and History of Science and Technology. On the one hand there are those insisting that international scientific collaboration is, or should be, spontaneous and not guided by states and diplomats (WAGNER, 2008), or that technological advances change the structure of international relations, leading states to cooperate (WEISS, 2005). On the other hand, there are those claiming that the structure of international relations has not changed, that sovereignty still matters (SKOLNIKOFF, 1993),¹⁵ and, as knowledge is part of the structure of power (STRANGE, 1994), that states will supervise its flows, either stimulating the creation of environments at which it can be acquired (for security or economic purposes) or denying access to certain countries to knowledge already possessed. As put by Krige (2019, p. 13), “[k]nowledge is a national resource, and the art of statecraft lies in defining policies and instruments that help draw the line between what kind of knowledge will be shared with (or denied to) whom.” Nonetheless, not all states possess similar capacities to oversee knowledge flows involving its enterprises or scientists (LEITE; GAYARD, 2019b).

¹¹ As we can see in Annex 1, gathering CAE dissertations that have STI in their titles, one of them was published in the 1970s, three in the 1980s, one in the 1990s, five in the 2000s and six until May, 2019, when the literature mapping was concluded. Beyond the scope of this study, that evolution is interesting as an indicator of how recently STI has become a primary topic of reflection (i.e. not secondarily attached to issues such as trade, defense or broader bilateral relations involving Brazil) at Itamaraty (the Brazilian Ministry of Foreign Affairs).

¹² As search tools could be used in diplomatic journals it was possible to map articles that did not necessarily mention STI in their titles, but in which STI appeared as part of their content.

¹³ The research group we are part of, *Relações Internacionais e Ciência, Tecnologia e Inovação* (RICTI), was registered at the Brazilian National Council for Scientific and Technological Development (CNPq) in 2016. RICTI aims at producing research and engaging at extension activities related to areas that connect international relations and STI, such as science, technology and innovation diplomacy and international STI negotiations. More information can be found at ricti.ufsc.br.

¹⁴ The fact that IR has not traditionally focused on STI does not mean that it does not have elaborations on it. For instance, realists recognize the role of STI as a means to accumulate capabilities in economic and military realms (MORGENTHAU, 2003; WALTZ, 1979) and to render a country less dependent on others – e.g. through the discovery of alternative energy resources (Waltz, 1979). Waltz (1979) also states that, on the contrary, the search for STI capabilities can also render a state less powerful (if technological autonomy is chosen to the detriment of competitiveness).

¹⁵ Though according to Skolnikoff sovereignty still matters, autarchy is not an option in a context marked by the emergence of STI as a key aspect in international relations. As he puts, “a nation’s performance in science and technology, vital to its competitive success, is now dependent not only on its indigenous scientific and technological capabilities, but also on its ability to stay abreast of progress in other advanced countries and to use that progress effectively in its own research and innovative activities” (SKOLNIKOFF, 1993, p. 229).

As the object of this study is narratives authored by representatives of states – diplomats – situated in a developing country – Brazil – one could expect that views centered on sovereignty and asymmetry in accessing STI resources would predominate. However, we did not use theoretical discussions such as the one exemplified above as an explanatory base for two reasons: because the research that resulted in this article is exploratory and because testing hypothesis would demand a broader evidence base.

STI as an instrument of power and the challenges face by Brazil as a developing country

Narratives on STI as an instrument of power are visible among the revised diplomats' works. General discussions hinge on at least two questions – what kind of power and power for whom – and are usually accompanied by a normative take on what Brazil and other developing countries should do.

A first group of narratives connects STI with military power and security issues. Discussions range from the association between technological progress, nuclear weapons and increased global insecurity (SAN TIAGO DANTAS, 2014) to cyber security (BRANDT SANDY, 2018; CARVALHO NETO, 2015; NÓBREGA, 2016)¹⁶ and the connection between technological revolutions and intervention in domestic affairs in areas such as biodiversity (COELHO, 1994).

Narratives on STI and military power hold a critical stance from the point of view of Brazil and other developing countries. Souto Maior (1994, p. 51) relates the control of uranium enrichment technologies to American practices of “sectoral suzerainty”, whereas for Lafer (1992) nuclear competition and the control of sensitive technologies hindered the ability of developing countries to access dual technologies that could also be employed for economic development. Barros Netto (1990a) also presents a critical reading of what is perceived as a US-led global control of dual technologies supported by its allies.

Once STI is recognized as a source of military power, unevenly distributed and controlled, diplomats reflect on what Brazil should do. According to Lafer (1992), who headed Itamaraty in 1992, 2001 and 2002, strengthening multilateralism would be crucial for Brazil and other medium and small powers to influence the regulation of sensitive technologies. Nevertheless, there is no consensus on whether Brazil should develop military technologies. San Tiago Dantas (2014), minister of Foreign Affairs in the beginning of the 1960s, states that Brazil should focus on the development of industrial civil technologies, building partnerships with any country that could grant access to them, and pragmatically act as a mediator in disarmament conferences (since, in his view, Brazil would not be able to build enough power in the military realm to compete with great powers). The second position is more visible in Celso Amorim, who headed the Ministry of Foreign Affairs in the 1990s and 2000s, in a context marked by more pessimism towards disarmament negotiations, and later became minister of Defense. According to him, Brazil should be more active in developing dual-purpose defense technologies (AMORIM, 2018).

Besides discussing the military aspects of STI, some narratives associate the latter to economic power. Two groups of ideas could be identified. The first stresses geopolitics and the STI-economic power connection. San Tiago Dantas (2014, p. 132) associates technological resources with economic capabilities

¹⁶ Cyber security is only mentioned by the reviewed literature as part of bilateral or plurilateral agreements, and not deeply discussed.

and the latter with “war capacities”, “independence” and “bargaining power”. Barros Netto (1990b, p. 11) stresses that “the consequence of technological advance is a new division of labor in which technology becomes a determining factor to hegemony”.¹⁷

A second group of narratives on STI as a source of economic power make reference to the economic lexicon itself, associating advances in STI to “economic strength” (SILVA, 2018), “competitiveness” (BARROS NETTO, 1990a; MARZANO, 2011), and “comparative advantage” (BARROS NETTO 1990a, 1990b; LAMPREIA, 1993; MARZANO, 2011). Beyond references to economic power, STI is connected with “development” (CRUZ JÚNIOR, 2011; SAN TIAGO DANTAS, 1962) or ideas related to it, such as “progress” (LIMA E SILVA, 1982), the knowledge economy (CRUZ JÚNIOR, 2011; PATRIOTA, 2006; SILVA, 2018), or a “new industrial paradigm” (BARROS NETTO, 1990b).

All narratives converge on the need that developing countries make progress in STI. Ignoring this agenda would deepen their marginalization (BARROS NETTO, 1990b; LAMPREIA, 1993). Catching up requires facing challenges on two fronts, domestic and international, though the weight attributed to each can vary across narratives.¹⁸ In the case of Brazil domestic challenges are perceived as connected, for instance, with insufficient quantity (FORTUNA, 2005) and quality (CRUZ JÚNIOR, 2011) of public investments in STI, low private sector research and development (R&D) investments (CRUZ JÚNIOR, 2011; FORTUNA, 2005; LIMA E SILVA, 1982) and “low levels of technical productivity” (SAN TIAGO DANTAS, 2014, p. 108). The national innovation system should be structured in accordance with “local circumstances” (FORTUNA, 2005, p. 4) and there is a need to connect research institutions and enterprises (FORTUNA, 2005; LIMA E SILVA, 1982). Poor coordination between STI policies, and between them and macroeconomic and other policies, is stressed by Barros Netto (1990b), Castro (2017) and Piras (2007), whereas Lima e Silva (1982) mentions lack of coherence between legislation and the declared objectives of technological development as an additional obstacle.

But challenges are not seen as connected with the national innovation system only. A second group of narratives stresses that Brazil’s STI development is hindered by developed countries, which would not support any initiative that favors the emergence of competitors (AMORIM, 1994); whose level of penetration in Southern economies makes it impossible for the latter to compete in the production of high added value products (PATRIOTA, 2006); and whose interests are reflected in international regimes such as the patent protection one, and organizations such as the Organization for Economic Cooperation and Development and the World Trade Organization (PATRIOTA, 2006). Coelho (1994) also shows, for the environment case, how regimes draw on scientific knowledge that supports the interests of more powerful countries and attribute the causes of environmental problems to developing countries.

Nevertheless, as will be stressed in the next section, Brazilian diplomats also see international interactions as a site of opportunities for developing countries to advance in STI, though how such

¹⁷ All quotes have been translated from Portuguese to English by this article’s authors.

¹⁸ Amorim (1994, p. 159), for instance, states that he does not believe that “the main obstacle to [Brazilian] technological development in computing and other sectors, such as fine chemistry or biotechnology, is economic”, but “has a political nature and derives from the unwavering willingness of other countries”. As an example, he mentions is the US “non-conformist” and “aggressive” position towards Brazilian Informatics Policy in the 1980s.

opportunities are framed and assessed can vary depending on the geometry of STI cooperation – North-South or South-South.

International STI cooperation and the role of diplomacy

All reviewed diplomats agree that international cooperation is key to promote STI advance and that diplomacy plays or should play an important role in that. Reflecting from the point of view of Brazil as a developing country, international cooperation is seen as critical for assessing financial resources and technologies the country does not possess because of its lower development level (COELHO, 1994; SANTAGO DANTAS, 2014. See also Lima e Silva, 1982, who shows the role of the United Nations System in promoting technology transfer to developing countries). Moreover, international STI cooperation is framed as a path to increase scientific and technological autonomy (AMORIM, 1994; 2013; LIMA E SILVA, 1982). Other narratives also stress that international cooperation is crucial for any country or agent wanting to make progress in STI.¹⁹ One of the reasons is connected with the high costs of research investments, leading even competing companies to collaborate (BARROS NETTO, 1990b).

What is the function of diplomacy in STI cooperation? According to Lampreia (1993, p. 5-6), diplomacy has a key role in “conciliating, in attention to the country’s interests, sovereignty and interdependence” and in guaranteeing that Brazil will not isolate itself from irreversible trends related to “a world in which technology and scientific knowledge have broadly overcome the importance of traditional production factors [...] and in which the traditional comparative advantages of countries are altered by the technological qualification of their competitors” (LAMPREIA, 1993, p. 5-6).

Some calibrate the role of Itamaraty and the government in STI policy and cooperation. Carvalho Neto (2015, p. 77) mentions remarks made by the Brazilian then minister of Defense, Jaques Wagner, in Washington, stressing the need that Brazilian and US companies associate to create new defense products and that, as “such initiatives essentially depend on business decisions,” the role of the governments is “to guarantee adequate institutional structure for the realization of such partnerships.” Diplomats reflecting explicitly on the so-called “innovation diplomacy” (see Box 1) also seem to confer more emphasis to a balanced, non-centralizing role to be played by the government vis-à-vis other innovation system actors.²⁰ Diplomacy has a central role in state planning and in designing development and innovation strategies, but such a role should be fulfilled in partnership with the private sector (CRUZ JÚNIOR, 2011).

What are the challenges faced by Brazilian diplomacy in adapting to STI agendas? We identified narratives on the need to define STI cooperation priorities (FORTUNA, 2005); on the need – and undergoing initiatives – to promote interactions between Itamaraty and other ministries, such as the Ministry of Science and Technology (SENA, 2013), and innovation systems actors in Brazil (SILVA, 2018) and abroad (MARZANO,

¹⁹ Amorim (1994), for instance, sees international STI cooperation as relevant in all geometries, including North-North, as in the case of European initiatives such as the European Atomic Energy Community and the European Organization for Nuclear Research and their role in promoting autonomous technological development.

²⁰ For instance, according to Silva (2018, p. 319), “the ‘triple helix’ state takes both ‘inductor’ and ‘regulation’ responsibilities” and stands between “total planification of the innovative activity – by means of direct control over research, development and industrial production – and full retreat in a context marked by free action of economic agents.”

2011); on the need that Itamaraty “better equip[s] itself in order to understand and interpret the dynamics related to STI” (PATRIOTA, 2006, p. 62); and on the need that diplomatic management incorporates information technologies (PINTO, 2002).

Box 1 – Narratives on Science and innovation diplomacy

Over the last years some diplomats started making explicit references to science diplomacy (LAFER, 2015), scientific-technological diplomacy (PATRIOTA, 2006), and innovation diplomacy (CRUZ JÚNIOR, 2011; SILVA, 2018). However, even writings that do not use those terms can implicitly address their practices, such as science in diplomacy, or “informing foreign policy objectives with scientific advice” (ROYAL SOCIETY, 2010, p. vi). San Tiago Dantas (2014) considers “objective knowledge” as key to advise decision-making and solve collective problems. He also mentions the need for precise diagnosis on nuclear capacities as a means to advance in disarmament negotiations (SAN TIAGO DANTAS, 1962).

What is science and innovation diplomacy about in the view of Brazilian diplomats? Lafer (2015) cites the three science diplomacy categories elaborated by the Royal Society (2010): science in diplomacy, needed in a world marked by global challenges related to specific issues, such as climate change and internet governance, and exemplified by the author in environmental and disarmament negotiations he led as a minister of Foreign Affairs; diplomacy for science and the role of cooperation agreements in a context marked by growing scientific networks, exemplified by internationalization processes Lafer was leading as the president of FAPESP; and science for diplomacy and the role of scientific values such as rationality, transparency and universality in solving common problems and promoting international peace.

Other diplomats focus on innovation diplomacy, associated by Cruz Júnior (2011, p. 130, note 30) with “the external role of government and productive sectors... in the formulation and implementation of innovation policies and agendas”; and, by Silva (2018, p. 323), with “diplomatic action in support of the national innovation system”. Innovation diplomacy therefore is not connected with the Ministry of Foreign Affairs only, but also with other actors that are part of the innovation system, including academic institutions and the private sector (CRUZ JÚNIOR, 2011; SILVA, 2018).

Silva (2018) distinguishes innovation diplomacy from science diplomacy: whereas the latter assumes that collaboration is a central principle in international relations and a key means to realize national interests, the former stresses that foreign policy decisions must be made according to an assessment of national competitive advantages and that collaboration is a possible strategy to improve innovative capacities, but not the only one (other strategies would include, for instance, economic diplomacy tools aimed at improving a country’s position in global value chains). Relying in Jos Leitjen (2017), a Belgian scholar, Silva (2018) states that the principle of competitiveness predominates in innovation diplomacy, as countries compete for assets such as human resources in a context marked by the global diffusion of knowledge and technology.

For Patriota (2006) the changes promoted by science and technology in the last decades require diplomats to adapt. At first they promoted scientific and research exchanges, negotiating agreements and executing joint non-commercial research projects, but recently the agenda has complexified due to the emergence of themes such as internet governance and intellectual property (PATRIOTA, 2006). Current abilities needed by diplomats include gathering more knowledge on STI in other countries and their connections with diplomacy in order to improve decision-making (CRUZ JÚNIOR, 2011). The increasing number of CAE dissertations that have STI as main object in the 21st century (see Annex 1) can indicate institutional efforts in that direction.

Silva (2018), according to whom the purpose of innovation diplomacy is to promote Brazilian high technology abroad and to attract R&D to Brazil, cites three initiatives that would be part of what he calls a “Brazilian innovation foreign policy”: the Science Without Borders Program, created in 2011 to finance scholarships for Brazilian students from technological areas to study in universities in developed countries; the Startout Brazil Program, launched in 2017 as part of a strategy to support the internationalization of Brazilian startups by organizing missions to innovation ecosystems abroad; and the Innovation Diplomacy Work Program, created in 2017 by Itamaraty’s Department of Scientific and Technological Themes and aimed at supporting diplomatic missions abroad for exchanges and partnerships between R&D institutions.

Source: authors’ own compilation based on the sources mentioned in the box.

North-South and South-South STI relations

A rich body of Brazilian diplomatic narratives relates North-South and South-South relations to STI dynamics. North-South relations are seen both as a site of contestations and asymmetries and as necessary for developing countries to catch up or for STI to advance in a context marked by increasing interdependence, though challenges to promote win-win cooperation endure. Part of diplomats who hold a critical stance towards North-South STI collaboration tend to elevate the role of South-South STI relations. However, there are also nuances on South-South narratives, depending on the development level of partner countries.

Framing narratives on STI relations by geometries shows us, first, that STI is perceived as having increased the gap between developed and developing countries, as illustrated by the following quotes:

the industrial revolution has entailed, so rapidly, a shift in life and behavior standards from a certain society that, between the latter and the others, a distance that did not exist in previous times has been established. It was the emergence of modern technology and, consequently, the constitution of new life and production standards that has generated such distancing. Therefore, many states [...] were tremendously marginalized in basic standards of social life (SAN TIAGO DANTAS, 2014, p. 257).

technological progress, in eroding the foundations upon which the classical principle of freedom of navigation relied, has contributed to broaden the inequality level between states in the exploration of ocean resources. The exploration of deep-sea mineral resources is accessible to all countries, but only those that possess technology can effectively undertake it (COELHO, 1994, p. 6).

The role of North-South cooperation in promoting STI progress in developing countries is recognized by some (COELHO, 1994; LIMA E SILVA, 1982; LOPES, 1978). A positive stance can be identified, for instance, when the US is presented as a “crucial partner to professional training upgrading and to innovation absorption by Brazilian companies” (CARVALHO NETO, 2015, p. 66). The 2015 US-Brazil defense agreement, which included STI elements, would have evolved from *assistencialismo* to “cooperation, with mutual, balanced and non-intrusive commitments” (CARVALHO NETO, 2015, p. 75). Even recognizing that inequality in development levels may hinder the distribution of gains, Fortuna (2005) claims that North-South cooperation can benefit both sides, as long as diverse agents are involved, including industries and relying on governmental support.

However, an ambiguity has been identified in narratives of horizontality (real or desired) in North-South cooperation, but at the same time resort to a lexicon that can denote traditional donor-recipient relations, such as “technology transfer” (CARVALHO NETO, 2015; COELHO, 1994; LOPES, 1978).²¹ Similar ambiguities could also be identified in narratives on South-South STI cooperation, mainly in the case of cooperation with less developed countries, where the element of STI exchanges is not central. For instance, according to Sena (2013), when cooperating with countries such as Mozambique and Angola in earth observation, Brazil strengthens their STI capacities as part of a “policy of distributive justice and sharing” (SENA, 2013, p. 4). A tendency to attribute a humanitarian meaning to STI cooperation with less developed countries can also be found in San Tiago Dantas (1962, p. 168) when referring to the role Brazil should play in “providing Bolivian people larger possibilities in the domain of technology”.

²¹ Perhaps that ambiguity can be related to the position occupied by Brazil in international relations as a middle power, whose heterogeneous social and economic structure result in apparently conflicting foreign policy strategies (Lima, 1990).

Such ambiguities are hardly surprising given the economic and STI disparities between Brazil and higher income countries, on the one hand, and lower income ones, on the other. Coherence in narratives on STI cooperation seems to be higher when diplomats refer to relations with countries, groups of countries or regions that have development levels similar to Brazil's. In such cases, one does find a lexicon denoting horizontality and effectiveness. Narratives on Brazil-Argentina cooperation are most conspicuous representations of that, as expressed by the use of the following terms: "pooling of resources, exchange of information, exchange of scientists" (SAN TIAGO DANTAS, 1962, p. 23); "international cooperation based on mutual interests" (AMORIM, 1994, p. 161 referring to biotechnology and computing cooperation); and potentially promoting "autonomy", "independence", "shared heritage" and "effective benefits" (BARTHELMESS, 2016, p. 43, referring to security, defense and advanced technology cooperation).

Though not necessarily with the same emphasis, similar terms can be found in references to Brazil's STI cooperation with Eastern Europe, the Middle East and Mexico (SAN TIAGO DANTAS, 1962), the BRICS (NÓBREGA, 2016), and India (BRANDT SANDY, 2018). In the case of Brazil-China space cooperation, though diplomats tend to hold a positive stance towards it (AMORIM, 1994; BRANDT SANDY, 2018), its asymmetric character can be a challenge, as China is more advanced than Brazil and has been allocating more technical and budgetary resources to their joint satellite program (BRANDT SANDY, 2018).

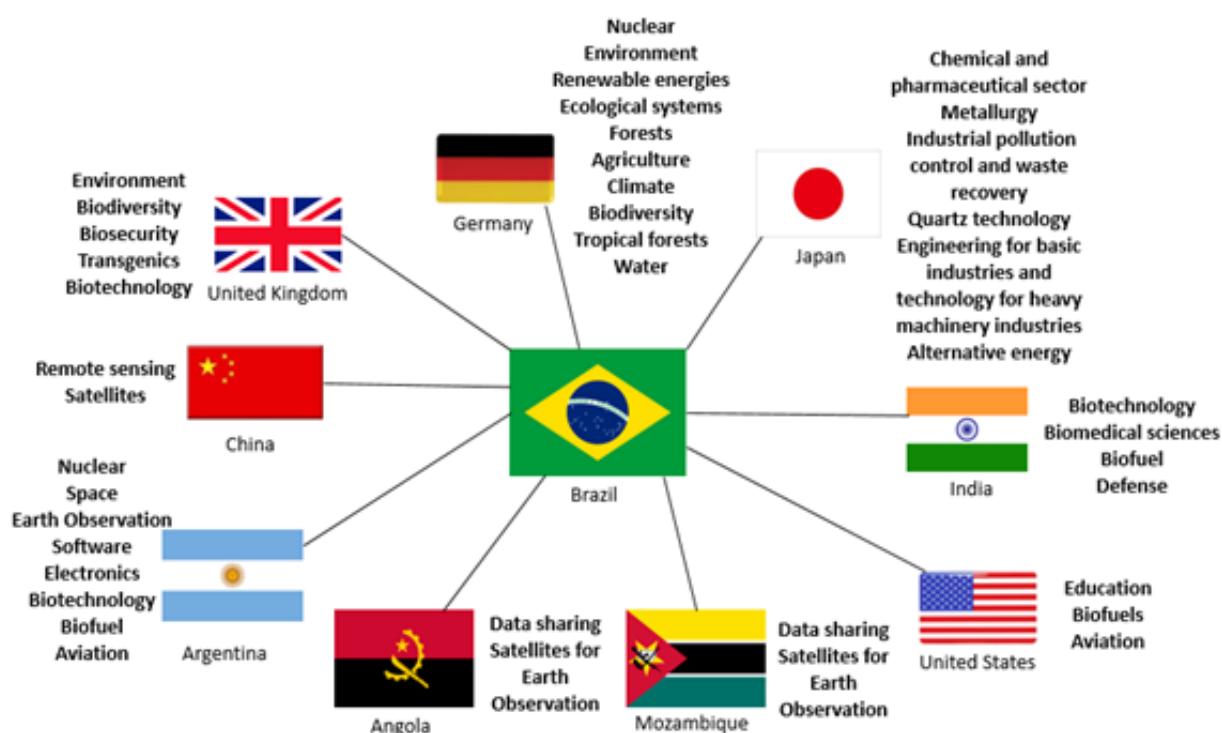
The importance of South-South cooperation is not highlighted for its STI dimensions only, but also for its political value for counterbalancing international Northern articulations that hinder the access of the South to sensitive technologies (BRANDT SANDY, 2018, referring to the importance of Brazil-China space cooperation); for promoting "the social function of Science in countries marginalized from the innovation process" (PATRIOTA, 2006, p. 178); and for strengthening Southern bargaining power in multilateral negotiations, such as environmental ones, where the political use of science favors the interests of powerful countries (COELHO, 1994).

Finally, when reflecting on Brazil's STI cooperation with other countries, the reviewed pieces mention specific areas, which have been systematized in the box below.

Box 2 – Countries and áreas

Diplomats refer to specific areas when mentioning Brazil's involvement in STI cooperation in bilateral, plurilateral or multilateral schemes. The figure below exemplifies areas that are cited by some of the reviewed diplomatic works on bilateral STI cooperation with Brazil. One can note, for instance, that biotechnology and related areas are among the mostly mentioned. According to Fortuna (2005) biotechnology has gained attention for its potential for solving global problems. In that context, developed countries have renewed their interests in cooperating with countries such as Brazil because of their biodiversity, research experience and emerging markets. Closely related is the so-called "bioeconomy", the commercial application of biotechnology, a new priority for developed countries. Though Brazil has a comparative advantage in bioeconomy, the very recent and incomplete incorporation of strategies in national institutions and policies, compared to developed countries such as Germany, and insufficient knowledge of its interests in cooperating with different countries and regions can compromise balanced benefits (MASCARELLO, 2020).

Figure 1 – Areas mentioned in bilateral cooperation between Brazil and selected countries



Source: authors' own figure.

The figure was made by identifying some of the areas that are mentioned in Brazilian diplomatic writings that have STI as a central topic. However, we do not know to which extent they reflect real cooperation, as many narratives focus on agreements and not on projects. Lack of knowledge on STI implementation does not mean one cannot draw interesting research questions from analyzing STI agreements and initiatives aimed at guiding their implementation. For instance, by reading Nóbrega's (2016) review of such instruments in the case of the BRICS, one can notice that STI elements are not restricted to STI agreements, working groups or commissions. They are also part of discussions undertaken in other sectors, such as health and defense. One also notices that, when STI appears as a central element in other sectors, China or India lead them, something that can show that these countries confer a more strategic character to STI collaboration than other BRICS members.

In terms of concrete cooperation, some projects or programs are framed by the reviewed publications as successful, such the Brazil-Argentina Biotechnology Center (PATRIOTA, 2006), while others are seen as unsuccessful from the point of view of their impact in Brazil. This is the case of Brazil-Germany nuclear cooperation, having transferred a technology whose effectiveness was uncertain and relied in erroneous estimates on Brazil's demands for electric energy (SOUTO MAIOR, 1994). Nevertheless, systematized knowledge on both STI implementation and effectiveness is still scarce overall, as we can see in a study commissioned by the European Directorate-General for Research and Innovation on STI collaboration involving European countries, the US and Japan (FIKKERS; HOVART, 2014). Such knowledge is greatly demanded and, once it is generated and incorporated by diplomatic decision-making, management on which areas should be prioritized with each country will certainly improve.

Source: authors' own compilation based on the sources mentioned in the box.

Final remarks

This article aimed at mapping and systematizing Brazilian diplomatic narratives on STI and its connections with key international relations issues and dynamics. The first section focused on narratives of STI as an instrument of power – military and economic, but also ideational, as shown by reflections on the ability to inform international regimes with “scientific” evidence. Such power is seen as concentrated in a small group of developed countries. Criticisms are directed towards STI relations, but not to STI itself, which should be pursued by Brazil and other developing countries. Narratives on domestic challenges note a lack of public and private investments and poor coordination between Brazil’s national innovation system actors, while narratives on international challenges give emphasis to the power of developed countries, for instance to define regimes that favor the predominance of their interests in STI agendas.

Still, as shown in the second section no one disagrees that international cooperation is crucial to STI progress. The role of diplomacy in promoting effective STI cooperation, from the point of view of Brazil’s interests, is stressed by many diplomats, and in some cases, it is possible to find explicit discussions on the role of science, technology and innovation diplomacy. Beyond the role of governmental agencies in promoting international STI cooperation, one can also find narratives attributing a key role to private agents in international collaboration decisions.

The last section systematized narratives on North-South and South-South STI cooperation involving Brazil. Positive stances could be identified in both cases, though diplomats who hold critical views towards North-South relations seem to confer more importance to South-South ones. Ambiguities in narratives were identified in both geometries, as a lexicon denoting assistance predominates in cases involving Brazil’s cooperation with more developed as well as with less developed countries (as a receiver of technology in the first case and a provider in the second). Coherence in the use of terms denoting horizontality and cooperation seems to be higher when referring to relations with countries that have similar development levels, and Argentina was the most cited case. In the case of China-Brazil STI cooperation, one finds narratives on both Southern identity and asymmetry.

Compared to positive views on science diplomacy held by Northern practitioner organizations, such as the Royal Society (2010), Brazilian diplomats hold a highly critical stance towards international STI dynamics, which are not seen as neutral. It seems that the apparently emerging preference for the term “innovation diplomacy” reflects such criticism, as the latter assumes competition is a defining element of international relations.

This article resulted from an exploratory research. Future studies can include further exploratory research aimed at mapping narratives on STI held by other diplomats in Brazil and in other countries. Eventually, studies can evolve to hypotheses, for instance on a tendency of state representatives in Southern countries, as revisionists of world order, to hold more critical stances if compared to the ones situated in countries that aim at preserving their power in STI agendas. If confirmed, such hypothesis could corroborate propositions advanced by general theories on international politics (MORGENTHAU, 2003) and approaches to the international behavior of developing countries (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

Capturing diplomatic narratives is a first exercise that needs to be complemented by and contrasted with visions held by other governmental (e.g. Ministries of STI and Education) and nongovernmental actors (e.g. science academies and technological entrepreneurs' associations). Grasping agreements and disagreements between them can contribute to gathering more evidence on coordination problems that arise in a context marked by diversification of diplomatic agendas and practices in general (COOPER, 2013) and in Brazil (FARIA, 2012; LIMA, 2000; PINHEIRO; MILANI, 2012). It is also crucial to strengthening alignment between science diplomacy decision-making and implementing actors.

Future studies can also explore differences in North-South and South-South STI narratives. In our study, it was possible to notice an association of cooperation between Brazil and developed countries with STI advance and economic progress, whereas in the case of relations with developing countries, political aspects seemed to predominate. Understanding if that perception holds in the narratives of other practitioners, in Brazil and in other countries, is relevant not only for theoretical purposes. Contrasting such perception with real world evidence can be key to design more effective international STI policies, for instance by supporting initiatives that prioritize transfers and collaboration in sectors with similar levels of technology development, independently of the geometry.

Finally, emerging interpretative frameworks on science diplomacy can be tested and refined by considering the experience of developing countries. Perhaps the most frequent framework is understanding science diplomacy as an instrument of soft power (FLINK; SCHREITERER, 2010; ROYAL SOCIETY, 2010; RUFFINI, 2017), which has been applied to the study of countries that exert such power and not of countries over which such power is exerted.

REFERENCES

- ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antônio. **The South in World Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- AMORIM, Celso. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. p. 149-163 São Paulo: Edusp, 1994.
- AMORIM, Celso. **Discurso proferido no Segmento Intergovernamental de Alto Nível da Conferência Internacional de Biocombustíveis**. São Paulo, 20 Novembro 2008.
- AMORIM, Celso. Segurança internacional: novos desafios para o Brasil. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.35, n.1, p. 287-311, 2018. Available at: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100010&lng=en&nrm=iso>. Access on 24 February 2020.
- BARROS NETTO, Sebastião do R. O novo quadro internacional. **Cadernos do IPRI**. Brasília, n.3, p. 4-17, 1990a. Available at: <http://www.funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&path=79&product_id=565>. Access on 24 February 2020.
- BARROS NETTO, Sebastião do R. Desenvolvimento Nacional e Comércio Internacional. **Cadernos do IPRI**. Brasília, n.5, p. 4-15, 1990b. Available at: <http://www.funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&path=79&product_id=570>. Access on 24 February 2020.

- BARTHELMESS, Eugenia. As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguaçu. **Cadernos de Política Exterior**. Brasília, v.2, n.3, p. 27-44, 2016. Available at: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/3.03_Brasil-Argentina.pdf>. Access on 24 February 2020.
- BRANDT SANDY, Hudson C. Brasil e Índia: 70 anos de relações bilaterais. **Cadernos de Política Exterior**. Brasília, v.4, n.7, p. 139-160, 2018. Available at: <<http://funag.gov.br/biblioteca/download/cadernos-de-politica-exterior-n-7.pdf>>. Access on 24 February 2020.
- CARVALHO NETO, Paulino. F. Notas sobre as Relações entre o Brasil e os Estados Unidos. **Cadernos de Política Exterior**. Brasília, v.1, n.2, p. 63-86, 2015. Available at: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1135_Cadernos_de_Politica_Exterior_Ano1_Num2_Segundo_Semestre_2015.pdf>. Access on 24 February 2020.
- CASTRO, André Dunham Maciel S. de. **O programa Ciência sem Fronteiras (2011-2016): Um balanço da implementação e do papel do Itamaraty**. Tese de Doutorado em Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 2017, 219 p.
- COELHO, Pedro M. P. O tratamento multilateral do meio ambiente: Ensaio de um novo espaço ideológico. **Cadernos do IPRI**. Brasília, n.18, p. 5-46, 1994. Available at: <<http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-18.pdf>>. Access on 24 February 2020.
- COOPER, Andrew F. The changing nature of diplomacy. In: COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh (eds.). **The Oxford Handbook of Modern Diplomacy**. Ch. 1, p. 35-53. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- CRUZ JÚNIOR, Ademar Seabra da. **Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido**. Brasília: FUNAG, 2011.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta De. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.34, n.1, p. 311-355, 2012.
- FIKKERS, Derek Jan; HORVAT, Manfred. **Basic Principles for Effective International Science, Technology and Innovation Agreements**. Main Report. European Commission, Brussels, 2014.
- FLINK, Tim; SCHREITERER, Ulrich. Science diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: toward a typology of national approaches. **Science and Public Policy**. Oxford, v.37, n.9, p. 665-677, 2010.
- FORTUNA, Luis. F. S. **Vasos comunicantes: A política de ciência e tecnologia entre o Brasil e o Reino Unido (1994-2004)**. Tese de Doutorado em Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 2005, 216 p.
- HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em Dois Tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, ano 38, n.1, p. 5-23. 1995.
- KRIGE, John. Introduction: Writing the Transnational History of Science and Technology. **How Knowledge Moves**. In: KRIGE, John (ed.). **How knowledge moves: Writing the Transnational History of Science and Technology**. p. 1-31. Chicago: The University of Chicago Press, 2019.
- KRIGE, John. Technological Collaboration and Nuclear Proliferation: a transnational approach. In: MAYER, Max; CARPES, Mariana; KNOBLICH, Ruth (eds.). **The Global Politics of Science and Technology**. p. 227-241. London: Springer, 2014.
- LAFER, Celso. Relações Internacionais do Brasil (1992). In: LAFER, Celso. **Relações Internacionais, Política Externa e Diplomacia Brasileira: pensamento e ação**. Ch. 62, p. 865-899. Coleção Relações Internacionais, v. 2. Brasília: FUNAG, 2018.

- LAFER, Celso. Mundo, Ciência e Diplomacia. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 15 de março de 2015. Available at: < <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,mundo-ciencia-diplomacia-imp-1651014>>. Access on 25 February 2020.
- LAMPREIA, Luis F. O Brasil e o atual ordenamento político e econômico mundial. **Cadernos do IPRI**. Brasília, n.7, p. 5-63, 1993. Available at: <<http://funag.gov.br/biblioteca/download/cadernos-do-ipri-num-07.pdf>>. Access on 24 feb. 2020.
- LEITE, Iara C.; GAYARD, Nicole A. Interfaces entre Relações Internacionais e Ciência, Tecnologia e Inovação: um olhar sobre a diplomacia científica. **Revista Mundorama**. Brasília, v. 13, 2019a.
- LEITE, Iara C.; GAYARD, Nicole A. Quatro abordagens sobre a interação entre cientistas e Estados nas Relações Internacionais. **Relações Internacionais (R:I)**. Lisboa, v.62, n.2, p. 85-101, 2019b.
- LEIJTEN, J. Exploring the future of innovation diplomacy. **European Journal of Futures Research**. Heidelberg, v.5, n.20, p. 1-13, 2017.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.12, p. 7-28, 1990.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/International**. Buenos Aires, v.1, n.2, 1994.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 265-304, 2000.
- LIMA E SILVA, Francisco. **A participação brasileira no sistema das Nações Unidas de Ciência e Tecnologia**. Tese de Doutorado em Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 1982, 106 p.
- LOPES, José. F. **Transferência de tecnologia Japão-Brasil**. Tese de Doutorado em Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 1978, 111 p.
- MARZANO, Fábio M. **Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: A busca de competitividade. Oportunidades para a ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2011.
- MASCARELLO, Júlia. **A cooperação internacional em contextos assimétricos: uma análise da cooperação Brasil-Alemanha em bioeconomia**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, 2020, 113p.
- MAYER, Max; CARPES, Mariana; KNOBLICH, Ruth. The global politics of science and technology: an introduction. In: MAYER, Max; CARPES, Mariana; KNOBLICH, Ruth (Eds). **The Global Politics of Science and Technology**. p. 1-38. Londres: Springer, 2014.
- MORGENTHAU, H. J. **A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. 2003. 1152p. (Clássicos IPRI).
- NÓBREGA, Kenneth. F. H. da. BRICS: de Fortaleza a Goa. **Cadernos de Política Exterior**. Brasília, v.2, n.4, p. 29-56, 2016. Available at: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=863>. Access on 24 feb. 2020.
- PATRIOTA, Guilherme de A. **Os Desafios da Diplomacia Científico-Tecnológica Brasileira em um mundo em transformação**. Tese de Doutorado em Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 2006, 266 p.

- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 305-335. 2000.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.
- PINHEIRO, Letícia; VEDOVÉLI, Paula. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. **Revista Política Hoje**. Recife, v.21, n.1, p. 211-254. 2012.
- PINTO, João L. de B. P. **Política de tecnologia da informação: ferramenta indispensável para a modernização**. Tese de Doutorado em Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 2002, 224 p.
- PIRAS, José A. G. **A relevância da cooperação científica e tecnológica entre o Brasil e a Alemanha no período 1996-2005**. Tese de Doutorado em Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 2007, 152 p.
- ROYAL SOCIETY. **New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power**. Policy document 01/10, 2010.
- RUFFINI, Pierre. **Science and Diplomacy: A New Dimension of International Relations**. London: Editora Springer, 2017.
- SAN TIAGO DANTAS, Francisco C. **Poder Nacional, Cultura Política e Paz Mundial**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2014.
- SAN TIAGO DANTAS, Francisco C. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1962.
- SARAIVA, Miriam G. A diplomacia científica brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Revista Mural Internacional**. Rio de Janeiro, 2010. Available at: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285>> Access on 01 jun. 2020.
- SENA, Davino R. de. **O Brasil e a observação da Terra: as tecnologias de sensoriamento remoto como instrumento do desenvolvimento sustentável e seu tratamento pelo Itamaraty**. Tese de Doutorado em Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 2013, 212 p.
- SILVA, Pedro I. F. da. Fundamentos teóricos e práticos para uma Diplomacia da Inovação. **Cadernos de Política Exterior**. Brasília, v.4, n.7, p. 3-7-330, 2018. Available at: <<http://funag.gov.br/biblioteca/download/cadernos-de-politica-exterior-n-7.pdf>>. Access on 24 feb. 2020.
- SKOLNIKOFF, Eugene. **The elusive transformation: Science, technology, and the evolution of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- SOUTO MAIOR, Luiz A. A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra - Estudo Introdutório. Parte II: 1964-1990. **Cadernos do IPRI**. Brasília, n.8, p. 5-85, 1994. Available at: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&path=79&product_id=577>. Access on 24 feb. 2020.
- SOUZA, Amaury de. **O Brasil na região e no mundo: percepções da comunidade brasileira de política externa**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2008.
- STRANGE, Susan. **States and markets**. Londres: Continnum, 1994. 2 ed.
- SUGANAMI, Hidemi (2008). Narrative explanation and International Relations: Back to basics. **Millenium: Journal of International Studies**, v. 37, n. 2, pp. 327-256.

WAGNER, Caroline. **The New Invisible College**. Washington, dc: Brookings Press, 2008.

WALTZ, Kenneth **Theory of International Politics**. Boston, McGraw-Hill, 1979.

WEISS, Charles. Science, technology and international relations. **Technology in Society**. Amsterdam, v.27, p. 295-313, 2005.

Annex 1 – CAE thesis on STI

Author	Year	Title	Work accessed?
José Ferreira Lopes	1978	Japan-Brazil Technology Transfer	Yes
Francisco Lima e Silva	1982	Brazilian participation in the United Nations Science and Technology system	Yes
José Maurício de Figueiredo Bustani	1982	Marine scientific research from Geneva to Caracas: a science under suspicion	No
Vitoria Alice Cleaver	1988	France and the Third World. Twenty years of bilateral development cooperation. Technical and scientific cooperation with Brazil	No
Fernando Jacques de Magalhães Pimenta	1992	Perspectives of Brazil-EEC cooperation in science and technology	No
Maria Laura da Rocha	2000	Diplomacy, Technology and Defense: Itamaraty and the International Collection of Sensitive Technology for the Aerospace Industry	No
João Luiz de Barros Pereira Pinto	2002	Information technology policy: an indispensable tool for modernization	Yes
Luís Felipe Silvério Fortuna	2005	Communication vessels - The science and technology policy between Brazil and the United Kingdom (1994-2004)	Yes
Guilherme de Aguiar Patriota	2006	The Challenges of Brazilian Scientific-Technological Diplomacy in a changing world	Yes
José Antonio Gomes Piras	2007	The relevance of scientific and technological cooperation between Brazil and Germany in the period 1996-2005	Yes
Ademar Cruz Júnior da Cruz Júnior	2011	Diplomacy, development and national systems of innovation: a comparative study between Brazil, China and the United Kingdom	Yes
Fábio Mendes Marzano	2011	Innovation policies in Brazil and the United States. The pursuit of competitiveness. Opportunities for diplomatic action	Yes
Cynthia Altoe Vargas Bugané	2012	The Brazil-Korean Relationship in Science, Technology and Innovation: National Development Strategies and Prospects for Bilateral Cooperation	No
Davino Ribeiro de Sena	2013	Brazil and Earth observation: remote sensing technologies as an instrument of sustainable development and their treatment by Itamaraty	Yes
André Dunham Maciel Siaines de Castro	2017	The Science Without Borders Program (2011-2016): A Review of its Implementation and of Itamaraty's Role	Yes
Rubem Mendes de Oliveira	2017	MRE, MD and EMBRAER D&S: Challenges and Opportunities for Exporting Military Technology to Developing Countries	No

*Recebido em 01 de março de 2020.
Aprovado em 09 de junho de 2020.*

ABSTRACT

Science diplomacy has recently become a buzzword in policy and in academic discussions. Definitions and approaches have been informed by literature produced by practitioners of science diplomacy situated in developed countries. This article maps and systematizes narratives authored by Brazilian diplomats on science, technology and innovation (STI) and their connections with international relations dynamics and issues, such as power, cooperation, development, security and the environment. By addressing pieces produced by practitioners as narratives, rather than as scientific categories that describe and analyze social phenomena, the article explores how STI is perceived and framed by Brazilian diplomats. The methodology included the selection and systematization of publications authored by ministers of Foreign Affairs, in whose diplomatic writings the words “science”, “technology”, “innovation” and their variants were searched; and pieces on STI produced by career diplomats. Writing from the perspective of Brazil as a developing country, most of reviewed pieces hold a highly critical view towards the international dimensions of STI, which are not seen as politically neutral. However, none of the diplomats disagree on the need for Brazil and other developing countries to build STI capacities as a means to accumulate power and/or to develop. International cooperation on different geometries is seen as crucial for that though perceptions on the effectiveness of North-South and South-South STI cooperation can vary.

Keywords: Science and innovation diplomacy; Power; International cooperation.

RESUMO

A diplomacia científica se tornou recentemente um chavão em discussões políticas e acadêmicas. Definições e abordagens têm sido informadas pela literatura produzida por indivíduos e organizações que atuam na prática da diplomacia científica situados em países desenvolvidos. Este artigo mapeia e sistematiza narrativas de diplomatas brasileiros sobre ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e suas conexões com dinâmicas e temas das relações internacionais, como poder, cooperação, desenvolvimento, segurança e meio-ambiente. Ao abordar as obras produzidas por practitioners como narrativas, e não como categorias científicas que descrevem e analisam fenômenos sociais, o artigo explora como a CT&I é percebida e enquadrada por diplomatas brasileiros. A metodologia incluiu seleção e análise de publicações de ministros das Relações Exteriores, em cujos escritos diplomáticos trechos contendo as palavras “ciência”, “tecnologia”, “inovação” e seus variantes foram buscados; e obras sobre CT&I produzidas por diplomatas de carreira. Escrevendo da perspectiva do Brasil como país em desenvolvimento, a maior parte das obras analisadas sustenta uma visão altamente crítica em relação às dimensões internacionais da CT&I, as quais não são vistas como politicamente neutras. Contudo, nenhum dos diplomatas discorda da necessidade de que o Brasil e outros países em desenvolvimento construam capacidades em CT&I como meio para acumular poder e/ou se desenvolver. A cooperação internacional em diferentes geometrias é vista como crucial para tanto, embora as percepções sobre a efetividade da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul em CT&I possam variar.

Palavras-chave: Diplomacia da ciência e da inovação; Poder; Cooperação internacional.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA AGENDA INTERNACIONAL DO BRASIL DE 1990 A 2010

Science, technology and innovation in Brazil's international agenda from 1990 to 2010

Gabriela Dorneles Ferreira da Costa¹

Introdução

O advento da 4ª Revolução Industrial, nos últimos anos, ampliou a presença do tema da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) nos debates sobre economia, sociedade e, também, relações internacionais. Ciência, tecnologia e inovação afetam e são afetadas pelas relações internacionais. Sabe-se, por um lado, que avanços na ciência e o desenvolvimento de novas tecnologias têm implicações para as relações internacionais, tanto no âmbito das relações entre governos quanto na esfera das relações entre sociedades. Por outro lado, desdobramentos políticos, econômicos e culturais internacionais têm implicações sobre o desenvolvimento científico e tecnológico das nações. E, embora sejam conteúdos diferentes, “ciência”, “tecnologia” e “inovação” são comumente agregadas como um único objeto de estudo por conta das suas interconexões e, por conseguinte, pela tenuidade na delimitação das políticas (policies) para essas áreas (DOMINGUES; COSTA, 2013).

Uma das questões proeminentes nesses debates é a forma como as aceleradas transformações científicas e tecnológicas estão sendo assimiladas pelos Estados. Nos últimos anos, Ciência, Tecnologia e Inovação “passaram a tomar a agenda de governos nos níveis nacionais e subnacionais, atraindo a atenção de ministérios e órgãos de governo, Instituições de Pesquisa e de Ensino Superior, bem como de agências de fomento.” (COSTA; DOMINGUES, 2014, p. 547). Mais especificamente, sob a óptica das relações internacionais, esse aspecto se traduz na pergunta sobre como os Estados estão concatenando suas estratégias de inserção internacional e suas Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTI), especialmente, no contexto da emergência de um novo paradigma científico-tecnológico.

¹ Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: gabrielaferreiradacosta@gmail.com

Nesse quadro, os debates sobre CTI sob a óptica das relações internacionais se encontram em ascensão e a análise da CTI no âmbito das políticas externas dos Estados constitui tema de fronteira na disciplina. Para além do já tradicional periódico *Science & Diplomacy*, criado em 2012 pelo Center for Science Diplomacy da American Association for the Advancement of Science (AAAS), a Edição Especial de 2018 sobre Diplomacia Científica do periódico *Global Policy* é indicativo do crescente reconhecimento da importância de tais análises (SCIENCE & DIPLOMACY, 2020; GLOBAL POLICY, 2018). No Brasil, a realização até o momento de duas edições (agosto de 2019 e agosto de 2020) da São Paulo School of Advanced Science on Science Diplomacy and Innovation Diplomacy (InnSciD SP) demonstra a propagação e a maturidade dos estudos do tema no país (INNNSCIDSP, 2020). Diante disso, o objetivo do presente trabalho é compreender a presença do tema da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) na agenda internacional do Brasil no período de 1990 a 2010 à luz das diretrizes de Política Externa Brasileira e das Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTIs) dos governos abarcados.

O recorte temporal abrange os governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). Essa delimitação se justifica pela necessidade de um panorama histórico do pós-redemocratização e que contemple governos de diferentes espectros político-econômicos, com distintas matrizes de política externa e sucessivas políticas nacionais de CTI, de modo que seja possível reconhecer eventuais alterações e contiguidades do tema na agenda internacional do país contextualizando tais ocorrências. Logo, os 20 anos demarcados cumprem esses requisitos. Ainda assim, reconhece-se a importância de agregar a análise da década de 2010 em pesquisas futuras a fim de aperfeiçoar o panorama da CTI na agenda internacional brasileira no pós-redemocratização.

A hipótese adotada pelo trabalho é a de que se pode notar uma abordagem diferente ao tema da CTI na agenda internacional do Brasil conforme as diferentes orientações político-econômicas dos governos em análise. Para avaliar tal proposição, a pesquisa se ampara em revisão da literatura para identificar o cerne das PCTIs e das orientações de política externa do período. Ademais, para demonstrar alguns aspectos específicos da CTI na agenda internacional do Brasil, foram levantadas algumas informações primárias na Plataforma Concórdia, uma ferramenta do Ministério das Relações Exteriores para consulta e acesso aos atos internacionais dos quais o Brasil faz parte (BRASIL, 2019). A exploração na Plataforma Concórdia foi construída a partir da busca pelos termos “ciência”, “tecnologia” e “inovação” no campo “título” dos tratados firmados pelo Brasil presentes no compilado de acordos da Plataforma Concórdia (BRASIL, 2019). Naturalmente, houve sobreposição nos dados numéricos coletados sobre os acordos na medida em que alguns acordos apresentaram mais de um termo no seu título. Todavia, a argumentação do trabalho não se sustenta nos dados extraídos da Plataforma, os quais servem com um complemento ainda assim pertinente.

O trabalho está estruturado em três seções de desenvolvimento. Na primeira, faz-se uma revisão bibliográfica sobre o tema da CTI e sua relevância para as estratégias de inserção internacional dos Estados, sobretudo, periféricos e semiperiféricos (caso do nosso objeto de estudo: o Brasil). Já as duas seções seguintes estão organizadas conforme as duas décadas de análise (1990 e 2000). Nessas duas seções, serão apresentadas as orientações de política externa predominantes em cada período, as diretrizes nacionais para PCTI, os

elementos de convergências entre elas e informações adicionais sobre acordos, negociações e o discurso diplomático brasileiro de modo geral que demonstram a abordagem da diplomacia brasileira para o tema da CTI.

Ciência, tecnologia e inovação e diplomacia na periferia

Para analisar a conduta da diplomacia brasileira em relação à CTI é necessário compreender a dimensão que a CTI possui para os Estados no plano internacional e entender a importância de se traduzir essa dimensão em estratégias de inserção internacional, especialmente nos casos dos países periféricos e semiperiféricos. Logo, o trabalho faz uso da categoria analítica “centro-periferia” para melhor compreender a interconexão da CTI e das relações internacionais. Essa categoria analítica é uma formulação genérica utilizadas por diversos espectros teóricos² os quais convergem no diagnóstico fulcral de uma economia mundial estruturalmente hierarquizada. De todo modo, a noção centro-periferia é empregada “[...] para significar uma antinomia sistêmica que se manifesta espacialmente, mas que não implica na divisibilidade do sistema econômico internacional, uma vez que os centros não existem sem as periferias” (SENE, 2018, p. 35). Em outros termos, a categoria centro-periferia designa um sistema internacional integrado e interdependente, mas com relações desiguais e contraditórias.

Sendo assim, no quadro do sistema capitalista interestatal vigente, a CTI é um dos elementos de assimetria entre os Estados no plano internacional. É um fator que contribui para a estratificação ou hierarquização da ordem internacional. Segundo Moreira Júnior (2015), “a aquisição e uso de conhecimentos e progresso técnico é fator responsável pela diferenciação econômica, social e política entre países, pois se trata, dentro de uma perspectiva sistêmica, de elemento fundamental para a promoção do desenvolvimento e modo de inserção dos diferentes países na geopolítica internacional.” (MOREIRA JUNIOR, 2015, p. 24). Conforme pesquisa realizada pelo Banco Mundial em 1998 (intitulada *Knowledge for Development*), mais do que o fator capital, o fator “acesso ao conhecimento” tem peso determinante na demarcação se um Estado é desenvolvido ou subdesenvolvido. De tal modo, considera-se o “acesso à ciência e tecnologia como um elemento central na determinação do nível de riqueza das nações.” (SENE, 2015, p. 11).

No âmbito das Teorias de Relações Internacionais, “realistas e teóricos do sistema-mundo enfatizam a dinâmica da inovação tecnológica e organizacional como fatores centrais por trás da ascensão e queda dos poderes hegemônicos” (MAYER; CARPES; KNOBLICH, 2014, p. 11). Um dos aspectos que contribui para importância da CTI nas relações exteriores dos Estados é o fato de ela ser um instrumento primordial para a competitividade comercial dos países. “Isso significa que quanto maior o acesso de um determinado país à fronteira tecnológica e maior sua capacidade de assimilá-la internamente, maior será também a sua capacidade de competir no comércio internacional” (SENE, 2015, p. 11). Essa é uma das razões pelas quais muitos autores destacam a importância de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), uma das faces da CTI. Em suma, num ambiente em que o “componente tecnológico nas inovações de produtos e

² Algumas das abordagens teóricas responsáveis pelo desenvolvimento e pelo emprego da categoria analítica centro-periferia são a Teoria dos Sistemas-Mundos, o Estruturalismo Cepalino e a Teoria da Dependência.

processos” passaram a ser fundamentais para a competitividade internacional de bens e serviços a CTI é crucial (RIBEIRO; BAIARDI, 2014, p. 594).

Indo mais a fundo na questão econômica por trás da relevância da CTI para as relações exteriores dos Estados, há um outro valor da CTI para além de ganhos comerciais por si só. Moreira Júnior (2015) destaca a importância da CTI para a conquista de monopólios temporários que permitiriam a acumulação de capital: “[...] no ambiente da competição capitalista que caracteriza o sistema mundial da economia-mundo, torna-se essencial o controle dos monopólios tecnológicos com vistas à acumulação do capital” (MOREIRA JUNIOR, 2015, p. 27). Neste sentido, haveria “uma busca contínua por inovações que apresentem maneiras alternativas de expandir sua margem de lucro.” (SENE, 2015, p. 29)”. Isso porque as mudanças tecnológicas são responsáveis pela consecução do episódio de monopólio que permite a acumulação de capital (MOREIRA JUNIOR, 2015).

Com isso, fica evidente que a CTI é elemento chave do desenvolvimento das nações e, na lógica de um sistema internacional estratificado em centro-periferia, determinante também para a posição internacional dos Estados. Assim, a CTI torna-se tópico importante na estratégia de inserção internacional dos países que buscam desenvolvimento, sendo, portanto, integrada às suas políticas externas. Troyjo (2003) afirma que para a conquista de capacidades científicas e tecnológicas é necessária a elaboração de políticas estatais consistentes, nas quais se incluiria a participação da diplomacia. Embora não seja sua única função, as políticas exteriores são um instrumento empregado pelos países para a consecução de seus objetivos de desenvolvimento. Isso porque a política externa auxilia na criação de condições para esse desenvolvimento (SPOHR; SILVA, 2016). O Brasil está inserido numa camada média desse sistema internacional intitulada “semiperiferia” (WALLERSTEIN, 1976). E, sob essa circunstância, a articulação da política externa e da PCTI, bem como ações diplomáticas bem orquestradas no que se refere ao tema da CTI ganham o status de primordiais para a consecução dos objetivos de desenvolvimento nacional brasileiros.

O conjunto das ações diplomáticas envolvendo CTI vêm sendo denominada de “diplomacia científica” e constitui fronteira de pesquisa na disciplina de Relações Internacionais e, principalmente, no subcampo da Análise de Política Externa (RUFFINI, 2017).³ Conforme a definição mais difundida, a diplomacia científica “é o processo pelo qual os Estados representam a si mesmos e a seus interesses na arena internacional quando se trata de áreas do conhecimento – aquisição, utilização e comunicação – adquiridas pelo método científico.” (TUREKIAN *et al.*, 2015, p. 4, tradução nossa). A diplomacia científica ainda pode ser definida como “uma estratégia usada por atores políticos para estimular interações científicas entre nações a fim de alcançar certos objetivos, como fortalecer os laços de parceria, propor soluções para problemas comuns e desenvolver conhecimento” (DOMINGUES; RIBEIRO NETO, 2017, p. 610).

Para Flink e Schreiterer (2010), três seriam as motivações para um país promover diplomacia científica: (1º) ter acesso a novas capacidades científicas, tecnológicas e de inovação; (2º) promover as suas

³ Importa salientar que a realização da diplomacia científica não se limita a ações empreendidas pela diplomacia oficial de um Estado. Há uma miríade de atores políticos não-estatais e não-governamentais envolvidos; que participam e promovem a diplomacia científica e que são fundamentais para os logros da diplomacia científica de um Estado. Contudo, dado o escopo do presente trabalho, a análise aqui proposta foca nas ações de diplomacia científica realizadas pelos governos dos Estados-nacionais.

capacidades num esforço de “marketing internacional” e (3º) ampliar sua capacidade de influenciar outros Estados a partir de suas capacidades científicas, tecnológicas e de inovação e sua benevolência cooperativa (FLINK; SCHREITERER, 2010). Domingues e Ribeiro Neto (2017) exemplificam algumas das ações de diplomacia científica:

As ações de diplomacia científica podem ser identificadas nas políticas externas de C&T de várias maneiras: como os tradicionais acordos bilaterais, internacionais e multilaterais de cooperação em C&T; como memorandos de entendimento e declarações de intenções; como investimento em cooperação técnica e transferência internacional de tecnologias; como programas de ajuda ao desenvolvimento que incluem atividades de C&T ou programas de instituições internacionais como o *Global Perspective On Science, Technology And Innovation* da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e outros acordos de cooperação internacional entre governos e outras instituições de ciência, tecnologia e inovação (DOMINGUES; RIBEIRO NETO, 2017, p. 612).

Contudo, quando se trata de esforços diplomáticos relativos à CTI de modo geral é necessário salientar “a complexidade de integrar vários conjuntos de agendas, muitas vezes em conflito entre si” (RIBEIRO, 2016, p. 690). Isso porque há uma profusão de atores trabalhando com o tema da CTI no interior de um mesmo governo. A resultante disso é que nem sempre haverá convergência total nas ações dos setores responsáveis pela formulação da política externa e da PCTI, no caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (MCTIC). Entretanto, entende-se que, no conjunto de um governo, há um mínimo denominador comum entre as burocracias para que as políticas estabelecidas estejam em conformidade com as preferências e prioridades políticas do governo central. Sendo assim, espera-se que a presença do tema da CTI na agenda internacional do Brasil corresponda às orientações político-econômicas gerais do governo no qual se desenvolveram.

Década de 1990: lógica neoliberal em voga

O cenário político internacional no início da década de 1990 era de otimismo liberal com o fim da “ameaça comunista”. Havia a percepção de que, a partir de então, a ordem liberal internacional construída pelos Estados Unidos da América (EUA) no pós-Segunda Guerra Mundial iria, enfim, funcionar sem grandes adversidades. A arena internacional seria predominada por negociações pacíficas e por cooperação. Na esteira desse otimismo liberal, consolidou-se o neoliberalismo no plano econômico internacional baseado, principalmente, nas orientações do Consenso de Washington. Os três fatores principais do reordenamento do sistema internacional no início dos anos 1990, de fato, foram a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos EUA (CERVO, 2002). O fim da Guerra Fria também provocou uma ampliação da agenda internacional na medida em que os aspectos securitários preponderantes no momento da disputa bipolar foram abrandados. Com isso, uma das temáticas que pode emergir nessa janela de oportunidade foi a da ciência e tecnologia (TROYJO, 2003).

Sob essa conjuntura internacional, a década de 1990 representou um ponto de inflexão na política brasileira. Isso porque, simultaneamente, no plano interno, o momento de redemocratização possibilitou a ascensão de um novo projeto de desenvolvimento e, conseqüentemente, a construção de uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil. Vizentini (2008) classifica o período como “a era dos Fernando” –

Fernando Collor de Mello, presidente de 1990 a 1992, e Fernando Henrique Cardosos (FHC), presidente de 1995 a 2002 – na qual houve o reinado do neoliberalismo. No entanto, nesse ínterim, houve o governo de Itamar Franco (no pós-impeachment de Collor) que destoou das diretrizes liberalizantes irrestritas do governo Collor, mas não impediu que estas fossem retomadas na sequência durante o governo FHC.

A promoção do liberalismo econômico foi o que pautou as políticas internas e externas de Collor e de FHC (CERVO; BUENO, 2011). Silva (2008) identifica três políticas específicas implementadas conforme o ideário neoliberal corrente: “a privatização das atividades estatais, a política de desregulamentação, com a redução da atividade da atuação do estado como disciplinadora da economia e das relações de trabalho, e a política de abertura ao capital internacional.” (SILVA, 2008, p. 122). E essa orientação neoliberal dos governos da década de 1990 impactou as políticas brasileiras para ciência e tecnologia (C&T).⁴ O principal efeito sobre as políticas de C&T foi submetê-las à lógica da competitividade: “A postura com relação à atividade científica foi colocá-la diretamente a serviço de um desenvolvimento industrial competitivo, numa economia caracterizada por um processo de abertura internacional” (LEMOS; CÁRIO, 2013, p. 7). Conforme, Viotti (2008) essa foi a principal agenda de C&T brasileira na década de 1990: a competitividade. Dias (2009) esclarece essa dinâmica:

As décadas de 1980 e 1990 foram notadamente marcadas pelo desmonte das estruturas estatais construídas ao longo das décadas anteriores. Se antes a consolidação da industrialização brasileira era vista como o processo que garantiria o desenvolvimento nacional, na fase posterior é a eficiência competitiva, garantida pela exposição das empresas locais à concorrência internacional, que passa a ocupar papel central no âmbito dessa estratégia. O incremento de competitividade garantiria também uma revitalização tecnológica, assegurada pela necessidade de modernização imposta pela concorrência acirrada (DIAS, 2009, p. 91).

Essa ênfase na competitividade resultou na incorporação do terceiro elemento do trinômio CTI: a inovação. Essa inclusão era tendência internacional no marco das criações de Sistemas Nacionais de Inovação ao redor do globo (LEMOS; CÁRIO, 2013). No Brasil, esse movimento teve início quando “a partir de 1999 a ênfase do governo em C&T passa a incorporar políticas de incentivo à inovação com a criação de mecanismos de fomento para aumentar os recursos em P&D e permitir a concretização de projetos de inovação tecnológica.” (LEMOS; CÁRIO, 2013, p. 12). Conforme Dias (2009), a adição do elemento inovação estava “ligada à ideia de que, para que os benefícios da geração de conhecimento cheguem à sociedade, este deva, necessariamente, passar pelas empresas” (DIAS, 2009, p. 124). A partir de então, o debate sobre C&T no Brasil foi comutado por um debate sobre CTI.

Para além dessas reorientações da PCTI brasileira, o cenário de crise econômica e de busca pela estabilização da economia que perpassou a década de 1990 gerou flutuações nos gastos públicos em C&T, relegando o tema a questão secundária nas prioridades do governo (DIAS, 2009). Durante o governo Collor, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) foi, inclusive, rebaixado ao status de secretaria, recuperando sua condição ministerial no governo de Itamar Franco (LEMOS; CÁRIO, 2013). De qualquer modo, o que houve na década de 1990 foi uma redução do apoio governamental à produção da CTI (também como consequência da

⁴ Na época, ainda não se falava em CTI, já que o elemento “inovação” só foi incorporado na agenda brasileira posteriormente como será indicado na sequência.

busca pela redução do papel do Estado na economia), realocando parte de suas atribuições de produção de CTI para o setor privado.

Entretanto, todas essas reorientações da política brasileira para CTI não significaram um abandono do tema. Pelo contrário, essa reorientação na PCTI brasileira foi produzida paulatinamente desde o fim do regime militar, acelerando-se na década de 1990, mas sem produzir grandes rupturas no sistema nacional de CTI, ainda que alguns projetos com ênfase desenvolvimentista tenham sido abandonados (como os programas nuclear e de informática). Na realidade, ao final da década de 1990, o governo FHC promoveu ações marcantes para a CTI brasileira, como a criação dos Fundos Setoriais⁵ e a realização da 2ª Conferência Nacional de CTI.⁶ De modo geral, a década de 1990 foi “um período de reconstrução e fortalecimento de capacidades em matéria de políticas de CTI, mas sobre outra base de conhecimento” (BAPTISTA; DAVYT, 2014, p. 17).

No plano da inserção internacional, diante do quadro de hegemonia global do ideário neoliberal, Cervo e Bueno (2011) localizam nesse período a emergência de um novo paradigma no Brasil: o Estado Normal. Os três parâmetros de conduta estatal nesse paradigma de inserção internacional são: (i) o Estado subserviente (“submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo”); (ii) o Estado destrutivo (“dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior”); e (iii) o Estado regressivo (“reserva para a nação as funções de infância social”) (CERVO; BUENO, 2011, p. 489).

No âmbito da política externa, isso significou uma alteração qualitativa na abordagem às políticas de ciência e tecnologia brasileiras. Conforme Santos (1998), houve “a explicitação do abandono da meta de capacitação endógena e a legitimação do recurso a importação de tecnologias, como uma postura pragmática válida na busca de competitividade.” (SANTOS, 1998, p. 80). Isto é, a relevância da CTI deixou de ser atribuída à construção de capacidades para um desenvolvimento autóctone de longo prazo e passou a ser vinculada a demandas de bem-estar mais imediatas da sociedade brasileira de modo que as transações comerciais em ciência e tecnologia foram recurso fundamental.

De acordo com Troyjo (2003), isso condiz com “a tônica do discurso e da ação diplomática da diplomacia brasileira nos anos 90. A ênfase é colocada, assim, em ações no plano externo que objetivem, imediata ou proximamente, o aumento do bem-estar da sociedade brasileira” (TROYJO, 2003, p. 70). Especificamente para o caso do governo Collor, Vizentini (2008) identifica que o objetivo da política externa era “obter para o Brasil o acesso a novas tecnologias” e, para isso, “a abertura comercial se daria de forma unilateral e sem a devida reciprocidade de parceiros (e concorrentes) externos” (VIZENTINI, 2008, p. 81).

No plano das negociações diplomáticas brasileiras, um dos fatos de destaque durante a década de 1990 foi a questão da propriedade intelectual. Cervo e Bueno (2011) ao tratar do aspecto das negociações multilaterais da época afirmam que o “governo brasileiro cedeu, no GATT [*General Agreement on Tariffs and*

⁵ Os Fundos Setoriais foram criados para “financiar atividades de pesquisa nas empresas privadas que pudessem atenuar a assimetria entre as condições científica e tecnológica brasileira: enquanto o País apresenta consideráveis indicadores de produção científica (como, por exemplo, publicações em revistas internacionais de prestígio), a esfera tecnológica não ostenta o mesmo desempenho” (DIAS, 2009, p. 97).

⁶ A 1ª Conferência de Ciência e Tecnologia foi realizada em 1985 por iniciativa do então ministro da C&T Renato Archer. O objetivo era instituir um espaço para o debate pública sobre a política brasileira para C&T. Entretanto, a 2ª edição do evento só foi se realizar 16 anos depois, no governo FHC em 2001, já com o nome atualizado para Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Posteriormente, ocorreram mais duas edições, uma em 2005 e outra em 2010 (BRASIL, 2010).

Trade], à pressão dos países avançados” (CERVO; BUENO, 2011, p. 506). O fato é que, em 1993, o Brasil aderiu à proposta de um regime internacional para questões relacionadas ao comércio de propriedade intelectual, o chamado acordo TRIPS – *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*. Essa questão atingia a capacidade brasileira de acesso a determinadas tecnologias enquadradas sob o regime de preservação da propriedade intelectual. Por conta dessa possível restrição, desde a década de 1980 (quando houve o contencioso das patentes farmacêuticas com os EUA), o Brasil vinha – com o forte apoio da Índia – obstruindo o desenvolvimento da questão no âmbito da Rodada Uruguai do GATT (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Contudo, a reorientação da política externa brasileira em direção aos princípios neoliberais (associada ao baixo perfil diplomático assumido durante a década de 1990) propiciou a conclusão das negociações da Rodada Uruguai com a aprovação dos TRIPS que entraram em vigor já em 1995. E isso teve reflexos sobre a PCTI brasileira. De acordo com Dias (2009), “exemplos da adequação da legislação brasileira às normas internacionais envolvem as leis de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996), de Cultivares (Lei nº 9.456/97), de Programas de Computador (Lei nº 9.609/98) e de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/98).” (DIAS, 2009, p. 92).

Sobretudo no governo FHC, a retórica diplomática para CTI estava assentada na projeção brasileira como *global partner*. Assim como Cardoso buscava posicionar o Brasil como *global trader* na agenda comercial internacional e como *global player* na agenda das relações políticas internacionais, a ideia do *global partner* pretendia posicionar o Brasil como ator relevante nas relações de cooperação internacional, visando “conferir-lhe ampla participação na criação e disseminação de conhecimentos passíveis de aplicação tecnológica” (TROYJO, 2003, p. 70-71).

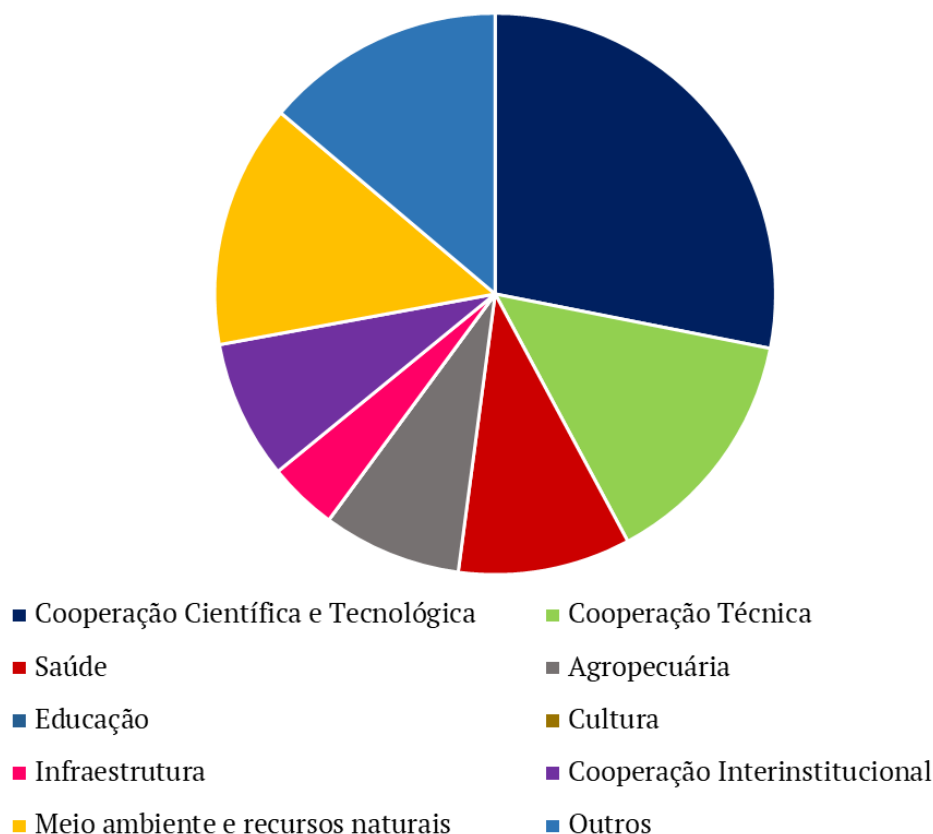
De fato, a cooperação internacional foi ponto importante da diplomacia brasileira envolvendo CTI na década de 1990. Isso porque, ao final da década, teve início um processo de ampliação das relações de cooperação brasileira com países em desenvolvimento (a intitulada cooperação sul-sul) envolvendo CTI. Esse movimento desenvolveu-se principalmente no espaço sul-americano. Baptista e Davyt (2014) demonstram que os países latino-americanos mais desenvolvidos em termos científicos e tecnológicos (como é o caso do Brasil) transformaram-se em emissores de conhecimento para um grupo de países de sua região menos desenvolvidos em relação a si (BAPTISTA; DAVYT, 2014).

Isso pode ser enquadrado no duplo processo de globalização e regionalização em curso à época. No caso brasileiro, isso é perceptível, especialmente, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Além disso, o início dessa dinâmica de cooperação sul-sul envolvendo CTI coincide com o processo de alteração matricial da política externa brasileira ao final do governo FHC em direção ao que conformaria uma política externa de “autonomia pela diversificação” nos governos Lula da Silva (SILVA, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Conforme dados da Plataforma Concórdia, foram assinados 28 acordos nos quais constaram a palavra “ciência” no campo do título e 26 nos quais constaram a palavra “tecnologia”, totalizando 54 atos internacionais para os dois termos. Na análise do conteúdo dos acordos (por meio da averiguação dos temas especificados no campo “assunto” dos acordos), a maioria ficou enquadrada em assuntos genéricos como “Cooperação Científica e Tecnológica” e “Cooperação Técnica” (Gráfico 1). Também salta aos olhos a ausência

do termo “inovação” nos títulos dos acordos celebrados na década de 1990, um reflexo da recente incorporação desse elemento à concepção de C&T no Brasil. Isso não significa, entretanto, que nos acordos assinados não constassem iniciativas de inovação. Significa, apenas, que, na época, “inovação” não era um termo comumente utilizado e associado à Ciência e Tecnologia tal como é nos dias de hoje.

Gráfico 1 – Temas dos acordos envolvendo “ciência” e “tecnologia” (1990-1999)



Fonte: elaborado pela autora com base em informações da plataforma Concórdia (BRASIL, 2019).

Década de 2000: transformações sem rupturas

Ao final da década de 1990 as expectativas globais de paz e prosperidade advindas da nova ordem internacional do pós-Guerra Fria estavam frustradas. As crises enfrentadas pelos países da periferia exacerbavam o caráter contraditório e desigual do sistema interestatal capitalista. Nessa conjuntura de desilusão liberal, o Brasil começou a rever a orientação de suas políticas. No âmbito da política internacional do Brasil, Silva (2008) afirma que “Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passaria crescentemente a criticar a estruturação do sistema internacional” (SILVA, 2008, p. 150). Assim, a virada do milênio marcou uma transformação na política externa brasileira que viria a ser implementada paulatinamente por FHC e, posteriormente, acentuada e consolidada por Lula da Silva. Mas as frustrações não diziam respeito apenas às relações exteriores do Brasil. No plano doméstico, as políticas neoliberais de maneira geral haviam implicado custos sociais altos e a sociedade começava a questionar mais fortemente a conduta neoliberal ortodoxa. É nesse quadro que Cervo (2002) identifica, ainda no governo FHC, o ensaio de um novo paradigma de Estado no Brasil: o Estado Logístico. De acordo com Cervo e Bueno (2011),

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder (CERVO; BUENO, 2011, p. 529).

Conforme Cervo (2002), o Estado Logístico representou, dentre outras coisas, “o reforço da capacidade empresarial do país” e “a aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas” (CERVO, 2002, p. 10). Vigevani e Cepaluni (2007) afirmam que “o abandono do modelo de substituição de importações parecia consolidado, havendo certo consenso na sociedade em torno da ideia de uma economia internacionalmente competitiva.” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291). De fato, mesmo que a eleição de Lula da Silva, em outubro de 2002, tenha representado uma mudança no espectro político do bloco no poder, não houve transformação radical no modelo de desenvolvimento. Pelo contrário, em virtude das fortes desconfiças por partes de setores conservadores, Lula optou por manter a política macroeconômica ortodoxa dos governos FHC. Assim, houve certa linha de continuidade em parte das políticas do governo Lula, e a PCTI foi uma delas.

Para Lemos e Cário (2013), “a política científica e tecnológica foi uma das únicas políticas em que os governos com bases ideológicas distintas adotaram diretrizes semelhantes, o que fica expresso nos planos plurianuais dos governos FHC e Lula, cujos eixos estruturantes e objetivos declarados são muito próximos.” (LEMOS; CÁRIO, 2013, p. 12). Os autores destacam que, inclusive, os temas da agenda de CTI no país mantiveram-se os mesmos de modo geral (LEMOS; CÁRIO, 2013). Alguns exemplos que demonstram a continuidade da racionalidade da PCTI entre os governos FHC e Lula é o fato de em 2003 terem sido sancionadas a Lei da Inovação e a Lei do Bem as quais tiveram seu debate e sua elaboração realizadas no seio do governo FHC (DIAS, 2009).

Lula conservou o perfil de ênfase na questão da inovação, característica inaugurada no segundo governo FHC. Isso está associado ao aprofundamento do paradigma de Estado Logístico pelo governo Lula. O exercício das funções de apoio e legitimação dos empreendimentos de outros atores econômicos e sociais, conforme indica a definição de Estado Logístico de Cervo e Bueno (2011), foi ponto nevrálgico das ações em CTI brasileiras no período. Nesse marco, evidenciando o caráter terceirizador do Estado Logístico, alguns dos principais atores que desempenharam papel de destaque em ações de CTI no país foram as Universidades públicas (as quais fazem parte da administração indireta, gozando de grande autonomia para seu exercício) e as Fundações de Amparo à Pesquisa (com proeminência da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP), bem como aquelas corporações nacionais que vivenciaram franco processo de internacionalização durante a década de 2000. Do mesmo modo, a manutenção da ênfase no aspecto da inovação tem imbricada a racionalidade de que compete ao setor privado a transformação do conhecimento (produzido com financiamento público diga-se de passagem) em bens e serviços mercantilizáveis. Assim, permanece e se aprofunda o financiamento público à ciência e à tecnologia e se promove o apoio ao desenvolvimento de inovações no setor privado.

Se FHC conseguiu avançar nas questões relativas à CTI devido à estabilidade econômica que conseguiu estabelecer no país, Lula pode aprofundar as iniciativas de FHC a partir do crescimento econômico brasileiro logrado durante seu governo. O período de 2001 a 2010 foi bastante marcante para as PCTIs

brasileiras. Nesse ínterim foram debatidos e produzidos os principais e mais completos documentos sobre a CTI no Brasil até então, muito vinculados às realizações das Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação em 2001, 2005 e 2000. Desse modo, em 2001 foi lançado o Livro Verde de PCTI brasileira, em 2002 o Livro Branco e em 2007 o Plano de Ação para Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (COSTA; DOMINGUES, 2014).

O novo paradigma de inserção internacional significou uma nova forma de atuação diplomática brasileira. Houve, naquele momento, a primazia de uma leitura crítica das assimetrias entre os Estados que teve como resultante “a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação dos países subdesenvolvidos” (SILVA, 2015, p. 143). Assim, foi implementada a estratégia de busca de autonomia pela diversificação, a qual implicava uma mudança de ênfase em espaços multilaterais, além de mudança de peso atribuído a relações bilaterais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Os objetivos externos do período foram “o liberalismo do mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e, enfim, o reforço de poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes setoriais” (CERVO; BUENO, 2011, p. 528). Para tanto, uma das táticas adotadas foi o estabelecimento e o aprofundamento de parcerias internacionais, buscando uma cooperação em eixos vertical e horizontal combinados (PECEQUILO, 2008). Por conta dessa opção tática, a defesa do multilateralismo e as iniciativas de intensificação das relações com Estados do Sul global foram destaques da política externa brasileira do período.

Popolo (2016) identifica uma relação entre o crescimento da relevância científica brasileira e a maior projeção internacional do país sob essa nova estratégia de política externa estabelecida no governo Lula: “o surgimento do Brasil como uma base de pesquisa em rápida expansão está sendo correlacionado com o surgimento do Brasil como potência mundial em algumas áreas estratégicas cada vez mais importantes.” (POPOLO, 2016, p. 309). Essa nova posição internacional do Brasil no século XXI teve consequências sobre o planejamento estratégico do país: “Isso leva ao objetivo de, por exemplo, ampliar o conhecimento sobre ativos estratégicos para que as relações internacionais que o Brasil opte por seguir possam ser conduzidas a partir de uma posição de força em áreas cruciais relevantes [...]” (POPOLO, 2016, p. 311).

Durante a década de 1990, sob a égide do paradigma do Estado Normal, a maior parte das interações internacionais do Brasil em matéria de CTI foi com países desenvolvidos, em consonância com os objetivos da política externa da época. Costa e Domingues indicam, porém, que “estas escolhas tinham consequências práticas: o desenvolvimento de uma cooperação em C&T assimétrica” (COSTA; DOMINGUES, 2014, p. 551). Já a virada do milênio trouxe consigo “uma mudança nos padrões de cooperação científica internacional. Os países do sul passaram a representar atores importantes no campo da C&T [...]” (COSTA; DOMINGUES, 2014, p. 550).

No Brasil, “o tema de cooperação internacional em C&T ganhou maior projeção no país a partir dos anos 2000 quando documentos nacionais específicos para a C&T foram publicados [...] e discussões nacionais e internacionais foram organizadas envolvendo membros do governo brasileiro.” (COSTA; DOMINGUES,

2014, p. 547). Isso somou-se a esse novo perfil diplomático brasileiro sob o comando de Lula e repercutiu sobre a cooperação internacional do Brasil em matéria de CTI. Houve um aumento da totalidade na cooperação em CTI conforme a elevação da atuação diplomática brasileira, bem como também houve crescimento da cooperação em CTI no âmbito Sul-Sul, consequência da política de diversificação de parcerias.

Conforme dados coletados na Plataforma Concórdia, entre 2000 e 2010 foram celebrados um total de 127 acordos envolvendo os três temas individualmente. A fins de comparação (Quadro 1), durante a década de 1990 foram assinados 54 acordos envolvendo os temas. Desse modo, mesmo que a comparação quantitativa seja restringida devido à sobreposição de dados da Plataforma Concórdia, o aumento do número é significativo o suficiente para que se perceba um aumento real (fora da margem de erro) na década de 2000 de atos internacionais envolvendo “ciência”, “tecnologia” e “inovação”.

Quadro 1 – Comparação da totalidade de atos internacionais celebrados pelo Brasil envolvendo CTI

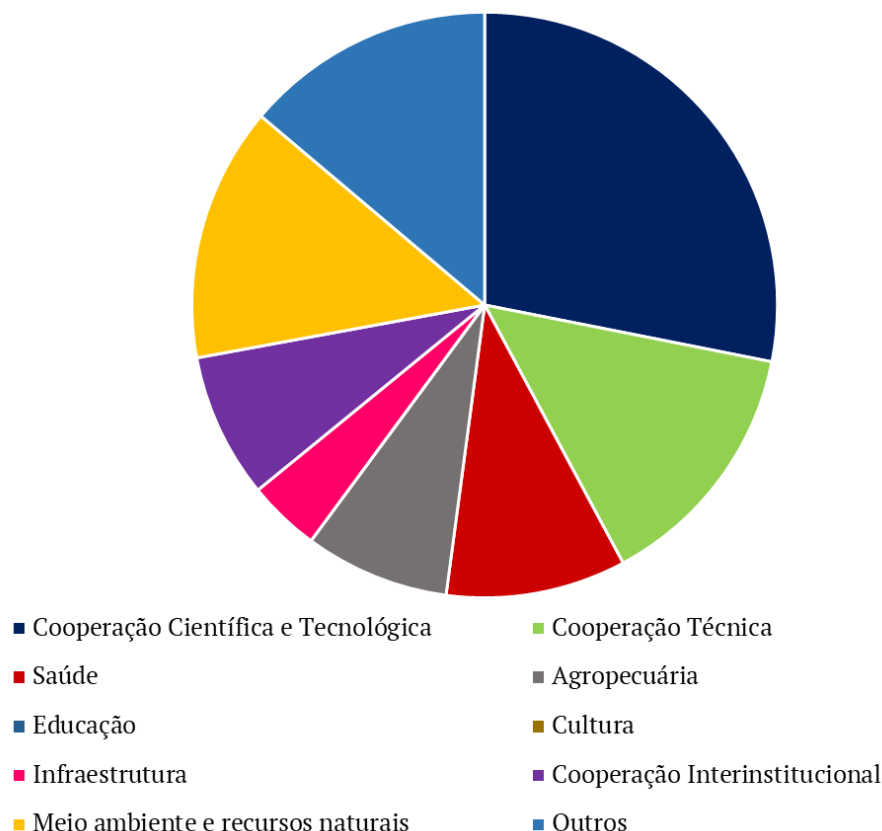
	1990-1999	2000-2010
Soma dos atos internacionais relativos à “ciência” + “tecnologia” + “inovação”	54	127

Fonte: elaborado pela autora com base em informações da plataforma Concórdia (BRASIL, 2019).

Dentre esses atos internacionais dos anos 2000, o termo “inovação” esteve presente em 10. Assim, fica evidente a incorporação do tema “inovação” no repertório dos acordos internacionais, algo ainda ausente na década de 1990 (embora isso não signifique que durante a década de 1990 não tenha havido atos relativos à “inovação”, apenas significa que durante os anos 1990 a concepção de “inovação” ainda não havia sido incorporada explicitamente tal como é hoje).

Além disso, numa análise qualitativa dos atos internacionais firmados pelo Brasil nos anos 2000 (Gráfico 2), chama atenção as mudanças nos temas dos acordos. Houve um significativo aumento de assuntos que ganharam destaque e passaram a ser considerados prioritários no governo Lula e que foram instrumentalizados no estabelecimento de cooperação Sul-Sul, como foi o caso do tema “agropecuária” por exemplo.

Gráfico 2 – Temas dos acordos de cooperação envolvendo “ciência”, “tecnologia” e “inovação” (2000-2009)



Fonte: elaborado pela autora com base em informações da plataforma Concórdia (BRASIL, 2019).

Considerações finais

O objetivo do presente trabalho foi compreender a presença do tema da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) na agenda internacional do Brasil no período de 1990 a 2010 à luz das diretrizes de Política Externa Brasileira e das Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTIs) dos governos abarcados. A CTI é um elemento de assimetria entre os Estados e fator central para o desenvolvimento das nações. Por conta disso, o tema é incluído às estratégias de inserção internacional dos países, com especial relevância para aqueles da periferia e da semiperiferia que buscam o desenvolvimento. Nesse sentido, a integração do tema da CTI à agenda das políticas externas dos países periféricos e semiperiféricos é crescente. Perante esse cenário, e tendo em vista o histórico padrão retórico de busca por desenvolvimento e autonomia da diplomacia brasileira, foi realizada a análise da CTI na agenda internacional do Brasil nas primeira duas décadas de governos diretamente eleitos pós-redemocratização.

A década de 1990 foi marcada por um processo de ressignificação da ciência e tecnologia no país. Tal processo incluiu, ao final da década, a adição do elemento inovação – conformando o trinômio CTI – e a substituição da lógica de C&T em prol de um desenvolvimento no longo prazo por uma racionalidade de desenvolvimento de capacidades de CTI para a maior competitividade brasileira no cenário internacional. Sob essa perspectiva, as prioridades da política externa brasileira na época favoreciam relações assimétricas em matéria de CTI. Isso é ilustrado pela preferência por acordos de cooperação com países desenvolvidos e pela

cessão em posições historicamente adotadas pelo Brasil como forma de proteger as capacidades nacionais em CTI, como foi exemplificado no caso dos TRIPS.

Na década de 2000, é observada a continuidade e a consolidação da racionalidade inaugurada na década de 1990 para as políticas de CTI. Isto é, à luz das PCTIs a abordagem para a CTI na agenda internacional do Brasil teve continuidade mesmo em governos situados em espectros políticos diferentes. Não obstante, é à luz das diretrizes de política externa onde se observam diferenças entre os governos liberais da década de 1990 e o governo mais à esquerda de Lula da Silva (ainda que essa inflexão tenha começado ainda no governo FHC). A literatura indica a aproximação do Brasil com países em desenvolvimento e a instrumentalização das capacidades em CTI brasileiras para a projeção internacional. Ademais, houve um notório crescimento da CTI nos atos internacionais firmados pelo Brasil. No entanto, não é possível inferir que o tema da CTI ocupou maior espaço na agenda internacional do Brasil. O aumento da presença da CTI em atos internacionais celebrados pelo Brasil pode ser consequência da maior proatividade internacional do país que resultou em um aumento generalizado de acordos internacionais, e não uma conquista de maior espaço e/ou de priorização do tema na agenda brasileira.

A hipótese inicialmente adotada de que se pode notar uma abordagem diferente ao tema da CTI na agenda internacional do Brasil conforme as diferentes orientações político-econômicas dos governos em análise foi parcialmente comprovada. Os resultados da pesquisa demonstram linhas de continuidade nas PCTIs das décadas de 1990 e 2000, mesmo em governos de orientação política divergentes. Paralelamente, foi percebida uma maior atividade internacional brasileira em matéria de CTI na medida em que ocorreram mudanças no perfil internacional do Brasil (com maior proatividade e diversificação de sua atuação) decorrentes de uma nova orientação política-econômica nos anos 2000. Ainda que não seja possível identificar uma priorização do tema da CTI se comparado a outras pautas da agenda internacional do país, o Brasil, de fato, mudou sua atuação internacional em matéria de CTI nos anos 2000.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, Belén; DAVYT, Amílcar. La elaboración de políticas de ciencia y tecnología e innovación en América Latina: ¿transferencia, adaptación o innovación? In: KREIMER, P. et al (Ed.). **Perspectivas Latinoamericanas en el Estudio Social de la Ciencia, la Tecnología y el Conocimiento**. Ciudad de México: Siglo XXI, 2014. p. 365-379.
- BRASIL. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ENSINO SUPERIOR – CAPES. **Conferência Nacional de CT&I acontece nos dias 26 a 28**. 2010. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/36-noticias/3788-ultimos-dias-para-inscricao-na-4o-conferencia-nacional-de-ctai>>. Acesso em: 12 maio 2010.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Plataforma Concórdia**. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 4ª edição – revista e ampliada. **Brasília: Editora Universidade de Brasília**, 2011.

- COSTA, Maria Conceição da; DOMINGUES, Amanda Almeida. Dinâmica política e transformações internacionais: os desafios da cooperação internacional em Ciência e Tecnologia no Brasil. **Liinc em Revista**, v. 10, n. 2, 2014.
- DIAS, Rafael de Brito. A trajetória da política científica e tecnológica brasileira: um olhar a partir da análise de política. 2009. 237 p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP.
- DOMINGUES, Amanda Almeida; COSTA, Maria Conceição da. As políticas públicas de cooperação internacional em C&T: uma análise particular. **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 22, n. 1, p. 91–101, 2013.
- DOMINGUES, Amanda Almeida; RIBEIRO NETO, Paulo Henrique. Science Diplomacy as a tool of international politics: the power of ‘soft power’. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 6, n. 3, p.607-629, 2017.
- FLINK, Tim; SCHREITERER, Ulrich. Science diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: toward a typology of national approaches. **Science and Public Policy**, v. 37, n. 9, p. 665-677, 2010.
- GLOBAL POLICY. **GLOBAL POLICY: Special Issue – Science Diplomacy**. Durham: Wiley-Blackwell, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://www.globalpolicyjournal.com/journal-issue/special-issue-science-diplomacy>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- INNSCIDSP. **São Paulo School of Advanced Science on Science Diplomacy and Innovation Diplomacy**: 2020. 2020. Disponível em: <https://2020.innsacidsp.com/>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- LEMOS, Dannyela da Cunha; CÁRIO, Silvio Antonio Ferraz. A Evolução das Políticas de Ciência e Tecnologia no Brasil e a Incorporação da Inovação. In: Conferência Internacional LALICS 2013: Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável, 11 e 12 de novembro de 2013, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro, 2013.
- MAYER, Maximilian; CARPES, Mariana; KNOBLICH, Ruth. The Global Politics of Science and Technology: An Introduction. In: MAYER, Maximilian; CARPES, Mariana; KNOBLICH, Ruth (Ed.). **The Global Politics of Science and Technology**: Concepts from International Relations and Other Disciplines. Heidelberg: Springer, 2014. p. 1-35.
- MOREIRA JUNIOR., Hermes. **Inovação, Competição Internacional e Transição Hegemônica: a Política Científico-Tecnológica dos Estados Unidos para evitar o declínio no século XXI**. 2015. 184 f. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2015.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 136-156, 2008.
- POPOLO, Damian. Science and International Relations: Brazil and the Geopolitics of Knowledge. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 5, n. 2, p. 291-315, 2016.
- RIBEIRO, Maria Clotilde. Brazilian Science and Technology Policy and the Case of Embrapa Semiarid. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, p. 685-710, 2016.
- RIBEIRO, Maria Clotilde; BAIARDI, Amílcar. Cooperação Internacional em Ciência e Tecnologia: Refletindo Conceitos e Questões Contemporâneas. **Contexto Internacional**, v. 36, n. 2, p. 585-621, 2014.
- RUFFINI, Pierre-Bruno. **Science and Diplomacy: A New Dimension of International Relations**. Springer, 2017.

- SCIENCE & DIPLOMACY. AAAS Center For Science Diplomacy, 2020. Disponível em: <http://www.sciencediplomacy.org/>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- SENE, Túlio Silva. **Um Processo Chamado Progresso: desafios e limites do intercâmbio global de ciência e tecnologia na economia-mundo**. 2015. 141 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2015.
- SENE, Túlio Silva. Economia política internacional e a retomada da análise do sistema-mundo e da hierarquia conceitual centro-periferia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2018.
- SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. 360 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143, 2015.
- SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 1, p. 157-178, 2017.
- TROYJO, Marcos Prado. **Tecnologia e Diplomacia: Desafios da Cooperação Internacional no Campo Científico-Tecnológico**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- TUREKIAN, Vaughan C.; *et al.* The Emergence of Science Diplomacy. In: DAVIS, Lloyd S.; PATMAN, Robert G. (ed.). **Science Diplomacy: new day or false dawn?**. Singapore: World Scientific, 2015. p. 3-24.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Unesp, 2011. 232 p.
- VIOTTI, E. B. Brasil: de política de C&T para política de inovação? Evolução das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação". In: VELHO, L. & SOUZA PAULA, M. C. (Ed.). **Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.
- VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3ª edição. Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.
- WALLERSTEIN, Immanuel. Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis. **Theory and society**, v. 3, n. 4, p. 461-483, 1976.

*Recebido em 08 de março de 2020.
Aprovado em 07 de junho de 2020.*

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é compreender a presença do tema da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) na agenda internacional do Brasil no período de 1990 a 2010 à luz das diretrizes de Política Externa Brasileira e das Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTIs) dos governos abarcados. A hipótese adotada pelo trabalho é a de que se pode notar uma abordagem diferente ao tema da CTI na agenda internacional do Brasil conforme as diferentes orientações político-econômicas dos governos em análise. Os resultados da pesquisa demonstram que à luz das PCTIs a abordagem para a CTI na agenda internacional do Brasil teve continuidade mesmo em governos situados em espectros políticos diferentes. Não obstante, à luz das diretrizes de política externa se observam variações entre os governos da década de 1990 e os governos da década de 2000. Para os anos 2000, foi percebida uma maior atividade internacional brasileira em matéria de CTI na medida em que ocorreram mudanças no perfil internacional do Brasil (com maior proatividade e diversificação de sua atuação) decorrentes de uma nova orientação política-econômica nos anos 2000. Ainda que não seja possível identificar uma priorização do tema da CTI se comparado a outras pautas da agenda internacional do país, o Brasil, de fato, mudou sua atuação internacional em matéria de CTI nos anos 2000.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI); Diplomacia.

ABSTRACT

This paper aims to understand the presence of Science, Technology and Innovation's (CTI) theme in the international agenda of Brazil in the period from 1990 to 2010 in the light of the guidelines of Brazilian Foreign Policy and the Policies of Science, Technology and Innovation (PCTIs) of the governments covered. The working hypothesis is that in accordance with the different political-economic guidelines of the governments under analysis there is a different approach to STI in Brazil's international agenda. The research results demonstrated that in the light of the STIPs, the approach to STI in Brazil's international agenda has continued even in governments located in different political spectrum. Nevertheless, in the light of the foreign policy guidelines variations are observed between the governments of the 1990s and the governments of the 2000s. For the 2000s, it is observed a higher Brazilian international activity in the field of STI was perceived as changes in the international profile of Brazil (with greater proactivity and diversification of its activities) have occurred as results of a new political-economic orientation in the 2000s. Although it is not possible to identify a prioritization of the STI theme when compared to other agendas on the country's international agenda, Brazil, indeed, has changed its international performance in the field of CTI in the 2000s.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Science, Technology and Innovation; Diplomacy.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



FROM SCIENCE DIPLOMACY TO EDUCATION DIPLOMACY: THE BRAZILIAN CASE

Da Diplomacia da Ciência à Diplomacia da Educação: o caso brasileiro

Gabriela Gomes Coelho Ferreira¹

Amancio Jorge Silva Nunes de Oliveira²

Introduction

Actions of science diplomacy are typically described in literature as related to developed countries. This is due to a perspective in which science is a hard power resource or, even when it is perceived as a soft power resource, it is an extension of a country's hard power. Because of that, science diplomacy has been normally related with developed countries, especially during the last century. Therefore, it seems quite unusual to picture a developing country like Brazil pursuing such an elaborate strategy. Nevertheless, Brazil has been signing Cultural Agreements since 1930's, using science as a diplomatic tool to overcome regional frictions. We also briefly show its development into a complex education diplomacy strategy that lasts until today.

We intend to demonstrate the smart strategy deployed by Brazil, a developing country, in using the soft power of science since the 1930's not only despite its lack of hard power, but as an alternative to it. The Brazilian diplomatic body used the legitimacy given by science to establish important dialogues with key countries, starting from those in Latin America—therefore, using science diplomacy to overcome regional frictions since the beginning of the last century.

We present an historical approach, using two primary sources: official documents from a digital platform held by the Brazilian government with its collection of international acts, the Concordia Platform; and internal communications from the Brazilian diplomatic body found at the Brazilian Foreign Ministry—Itamaraty—official archives, regarding the Cultural Agreements and the educational policy created based on them: the Student Agreement programmes.

¹ PhD in International Relations (USP/KCL) and member of InnSciD SP's Executive Committee. Email: gabrielaferreira@usp.br

² Full Professor of the University of São Paulo and Scientific Coordinator of Caeni/USP. Email: amancioj@usp.br

To present this case, we developed this article in three sessions. The first one analyses the concept of soft power and its special quest for legitimacy when not accompanied by hard power. The second session presents the concept of science diplomacy in order to place the bilateral Cultural Agreements signed by Brazil with an expressive number of countries as an early case of science diplomacy. In the third session, we demonstrate that Brazil is an interesting early case of science diplomacy, and its development into an education diplomacy programme. Finally, we present a conclusion that encompasses our main findings.

Soft power without hard power: the quest for legitimacy

The definition of power on which this research is grounded is given by Dahl (1957), as being A's ability to cause B to do something B would not otherwise do, plus Baldwin's emphasis (1979) on the fact that power is a capacity related to the existence and mobilization of specific resources to achieve certain results. As pointed out by Keohane (2013), the various controversies about the concept of power try to indicate which capacities are relevant and which are the causal mechanisms that connect capacities to the desired results.

Hurrell (2013) states that the nature and dynamics of power are changing to re-signify the concept of *having power*: the ability of attracting, related to soft forms of power, has become more used than those of repelling or threatening, related to the idea of coercive and coercive power, in view of the cost they represent.

In the same path, Naim (2013, pp. 1–2) also addresses these transformations that affect world politics by announcing the *decay of power*. For the author, material power was of great importance in the twentieth century; however, the trend of the twenty-first century would be the opposite³, as it values other aspects of power over those related to coercion and co-option. According to Naim, coercive power has given decreasing and short-term returns, which makes its maintenance very costly⁴.

One of the consequences of this new configuration of the transnational arena is the opening of opportunities for countries without military or economic power comparable to that of great powers to exploit institutional procedures and political debates grounded on civil society in order to influence the international agenda (HURRELL, 2006) and to modify the distribution of power, that is, to *emerge*.

Therefore, understanding power as the ability to obtain a certain conduct from others in order to achieve certain results, soft power would then be the ability to shape the preferences of others, causing them to perform certain actions without the use (or threat of use) of economic or military force to coerce them. This means using influence and attraction, instead of coercion and payment⁵—hard power.

³ Rostoks (2015) argues that, even if Naim is right, most countries would rather having material capabilities of power than not, indicating that, despite the trend, there are limitations of other forms of power as compared to hard power.

⁴ Naim (2013, pp. 1–2), however, also warns of possible harmful consequences of this new trend in which power is more diluted: “a world where players have enough power to block everyone else’s initiatives, but no one has the power to impose its preferred course of action, is a world where decisions are not taken, taken too late, or watered down to the point of ineffectiveness.”

⁵ “Payment”, here, refers to the payment of pecuniary advantage against specific advantages. The problem of legitimacy of monetary incentive will be dealt with on the basis of Grant (2006; 2011). According to Grant, incentives have varying degrees of legitimacy, since “I can also give you something that you want in exchange for your compliance with what I want. Coercion, persuasion, and bargaining are alternative forms of power. Each is sometimes legitimate and sometimes not” (GRANT, 2006, p. 30).

The contemporary approach to power includes building long-term relationships, especially with key individuals⁶, who can create a positive environment for government policies at a relatively low cost of deployment and maintenance: it is easier to convince those with whom we have previous relationships based on shared perspectives and experiences. Consequently, the *effectiveness* of this capacity rests on the attraction for the creation of shared values between the issuer and the recipient, which guarantees the *legitimacy* of these policies⁷.

At this point, we can see the specification made as to soft power being a capacity and the difference between resource and result become essential for the analysis, and the quest for legitimacy: if the contents of power resources (in the case of soft power, culture, values and policies) are not perceived as attractive, it does not produce soft power—and perhaps produces the opposite effect⁸.

Perception, therefore, is an important concept in the analysis of decision-making and, consequently, of power in international relations, especially when related with the legitimacy of power. In this sense, Robert Jervis, in *Perception and Misperception in International Politics* (2015), analyses the perception of decision-makers about themselves, about other actors, and about the environment, and how these perceptions can influence how decisions are made in international politics.

The author describes four levels of analysis applicable to theories of international politics: the individual; that of the government bureaucracy; that of the nation-state; and that of the international environment. Jervis emphasizes the importance of the individual level of analysis since other approaches propose that the environment *determines* how actors behave, ignoring the role of individual factors—such as beliefs and experiences—as vectors acting on decision-making. Thus, for the author, it would be impossible to explain crucial political decisions without referencing the decision-makers beliefs about the world and their images about others (JERVIS, 2015, p. 28).

We argue in this article that the cultural agreements are a governmental strategy of power that seeks to increase the influence of one country over another through key individuals, who are or will become elites, opinion-makers and decision-makers: scientists and higher education students. In this sense, considering the importance of the perception of key individuals in political decision-making, it is important to analyse the perceptions of these foreign students about the position of Brazil in the transnational arena. For this thesis, it is especially important to verify the existence of a correlation between the granting of scholarships and the positive perception about the country.

Therefore, the actions have to be perceived as legitimate to achieve its objectives. It brings the concept of legitimacy into this discussion paper: we use in this work is that given by Suchman (1995, pp. 573–574): “legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions.” From this definition, two observations arise: (a) being a perception, it is enough that it is seen as legitimate, denoting a

⁶ In this research, key individuals are not strictly those who occupy strategic positions in governments of other countries, but also those capable of spreading information or worldviews in a legitimate and persuasive way, such as teachers, decision-makers of companies and institutions, etc.

⁷ Shared values are an assumption of legitimacy that will be addressed later as the foundation of authority and incentives.

⁸ In epidemiology, the term “iatrogenesis” describes a healing activity that produces undesired effects.

subjective construction of who perceives it—and an objective construction of who has it; (b) being socially constructed, it is related to a social group—not to individual actors—and to shared values, norms and beliefs between those who perceive it and those who have it.

The question of legitimacy is central in any discussion about long-lasting, cost effective power. It becomes much more clear when discussing the contemporary transnational order since there is an intensification of information and communication processes, increasing interdependence between actors (KEOHANE; NYE, 1998), as well as the channels that enforce the responsibility and accountability of agents, both within institutions and in civil society—strategies called *name and shame* and accountability processes.

However, legitimacy is also crucial while elaborating about international actors without substantial hard power capabilities who want to create a narrative that can be understood and reverberate in the global arena—as Brazil. This gives us a hint why science is one of the most important and effective soft power tools: it has an aura of objectivity, transparency and universality, able to create common knowledge and, therefore, allowing a legitimate dialogue between different groups of people. Consequently, it fosters long-term relationships based on legitimacy, without strappingly relying on hard power.

This is why when it comes to establishing long-term relationships, the use of policies related to education, science and technology seem to be common. Here, we can highlight three factors that may explain this option. The first, political factor relates to the very history of modern education: the constitution of the modern State. According to Hamilton (2012, p. 69), the idea that school training was an instrument of great value to the Church and the State comes from de Hoole (1660), in *A New Discovery of the Old Art of Teaching Schoole*. Schools would give political support to the State and the Church, causing their members to perform their “correct” function, according to the assumptions of these institutions.

The second factor concerns the logic of knowledge and technology development itself. Education, science and technology are eminently collective activities, which depend on prior knowledge to be developed as either continuity or rupture. Finally, the third factor: these policies focus on higher education (undergraduate and graduate) and science and technology activities, which form teachers and decision-makers who will occupy strategic positions in schools, universities, companies, institutions and governments. These individuals are key to the dissemination of ideas to groups of people in their countries, and therefore can be considered vectors of soft power. Also, it builds on common interests and values to attract, persuade and influence (NYE, 2004).

The smart use of soft power resources

Therefore, the concept of soft power—and its distinction from hard power—put forward the better understanding of policy actions combining a myriad of soft and hard power resources and capacities: the smart power. The rationale behind the concept is that “the logic of confrontation does not disappear to the benefit of the logic of influence, but is integrated into a continuum which deeply renews diplomatic action” (RUFFINI, 2017).

In this light, science appears as a power resource that can be linked with hard and soft power abilities. As Ruffini stresses, when related to defense policies, science is historically linked to hard power. However, to the author, “the center of gravity has shifted” to include the recognition of the knowledge society importance towards a “diplomacy of knowledge”. Science diplomacy, therefore, is linked with the logic of influence and persuasion. Not only to promote interests and values, but also to create shared interests and values. Science comes to complement diplomacy through influence.

Interestingly, in countries like Brazil that lack some hard power resources, such as a strong economy or military power, the choices tend to fall in strategies that privilege the mobilisation of power resources aiming to build cooperation through different channels. Consequently, to attract by building common ground as opposed to the ability to coerce. Here, we will deal with the use of science as a power resource to create connections and to foster collaboration. In this sense, the Brazilian science diplomacy appears as part of the Brazilian smart power, by choosing soft power strategies to enhance cooperation through legitimacy—not as a demonstration of hard power.

Science and Education Diplomacy: defining the concept and placing the object

Is clear in Nye’s (2004) rationale that soft power is normally seen as a result of other power resources and, therefore, would be more likely to be deployed both by developed countries. However, using the smart power framework as the ability to choose the right tools depending on their availability and the situation, we here present a case that shows the strategic use of soft power resources by a country without considerable military or economic power: the Brazilian Cultural Agreements consistently signed since the 1930’s.

Therefore, the Brazilian Cultural Agreements are part of a smart power strategy based on the creation of common ground by mobilising power resources as culture, science and education, wearing a cooperation suit. But not only: it presents an historically known interplay between science, education and diplomacy which, nevertheless, has emerged only recently in the literature as the concept of *science (and education) diplomacy*.

In this paper, we are going to use science diplomacy as our main framework, even though education diplomacy is also brought into light as a development of what we advocate as Brazilian science diplomacy, and because we believe they are complementary concepts and practices in real life. Ruffini broadly defines science diplomacy as the “practices in which actions of researchers and of diplomats interact” (RUFFINI, 2017, p. 16). Turekian and Lord (2009) define scientific diplomacy as the “scientific cooperation and engagement with the explicit intent of building positive relationships with foreign governments and societies.”

In the same sense The Royal Society-AAAS (2010) report indicates that science diplomacy is a fluid concept, which can be applied to the role of science, technology and innovation in three complementary dimensions of policy: a) science *in* diplomacy, informing foreign policy objectives with scientific advice; b) diplomacy *for* science, when it is used to facilitate international science cooperation; and c) science *for* diplomacy, using science cooperation to improve international relations between countries.

As already stated, science can be a soft power tool due to its attractiveness and influence not only as a national asset, but also as a universal activity that transcends national interests (THE ROYAL SOCIETY; AAAS, 2010). This is the reason why science diplomacy is “an effective emissary of essential values such as evidence-based learning, openness and sharing” (TUREKIAN, 2015). The understanding lays on the perception of legitimacy given by science and its aura of universality in search of true. We advocate that this narrative allows its effectiveness even when hard power is not backing the policy, as the case of Brazil.

Here, since the concept is quite stretchable, it is worthwhile to present two key levels of science diplomacy distinguished by Ruffini (2017) in order to draw an important line between the internationalisation of research and the science diplomacy itself. Science diplomacy has to do with the visible interactions between issues of science and issues of diplomacy as an attribute of sovereign states. It shall not be confused as with the practice of research actors on the global arena, where the internationalisation of research lies, diffusely as the diplomacy of influence.

Important historical examples of science diplomacy brought up by the literature often focus on developed countries' actions to rise above the military conflicts regarding the Second World War and its developments (THE ROYAL SOCIETY; AAAS, 2010). Skolnikoff, for instance, presents the North Atlantic Treaty Organization (NATO)—through its Scientific Committee—efforts to create a new educational institution for the training of scientists and engineers from Eastern European countries in years following the Cold War⁹ (SKOLNIKOFF, 2001).

In this sense, the Brazilian Cultural Agreements appear to be an interesting early case of science diplomacy not only due to the fact they exist since 1930's, but especially due to its development into National Exchange Programmes for international students as what we can define as education diplomacy: a) Program for Undergraduate Students (PEC-G), officially established by Decree No. 55613 (1965). According to official webpages, the idea of creating a government programme to support students from other countries followed the massive increasing number of foreigners in Brazil under the Cultural Agreements acting as a juridical umbrella to them.

The objective was to regulate the status of the students under these agreements that were in Brazil by unifying their conditions and ensuring that universities would give similar treatment to them. Following the PEC-G, the Program for Graduate Students (PEC-PG) was officially established as a development of the first. Within this context, the main question of this paper arises: can Brazilian Cultural Agreements be considered an example of science diplomacy?

To answer the question, this research uses two main sources: the content of the agreements from the 1930's and the official diplomatic communication from the 1960's¹⁰ regarding the cultural agreements and the institutional consequence of them: the PEC programmes. The diplomatic communications enlighten the

⁹ Although the institution recognized science and technology as a tool for social development, its true goal was to increase European integration, connecting the countries of the East with those of the West in order to increase the power of the capitalist bloc. The institution was never created, but this spirit of integration would have contributed to the formation of the European Union

¹⁰ There are two reasons of these constraints: a) in Brasilia, there are only documents from 1960, the year the city was founded, before that, the documents are in the National Library in Rio de Janeiro, previous capital of the country—and we could not travel there; and b) not all books were available, and few were organised, what impacted on the effectiveness of the research.

processes and real objectives aimed by the government with the agreements since their creation, even though these specific communications were from 1960s.

The programmes and the cultural agreements are especially complementary since the programmes act as a juridical umbrella for the bilateral cultural agreements after the increase in the number of international students under their regulation. Therefore, this allows to use the findings from the diplomatic correspondence to better understand the development of both, shedding a special light in the mechanism behind the signature of the cultural agreements.

Documental research: na early case of Science diplomacy embedded in cultural agreements

As already stated, the first source of material is the Concordia platform, a digital collection of international acts signed by the Brazilian government with a search mechanism that allowed us to have access to the list of the cultural agreements. By typing “Cultural”, “Acordo Cultural” e “Convênio Cultural”, the search mechanism brought an extensive list of Cultural Agreements. Not surprisingly, the first Agreements Brazil signed were with Latin American countries¹¹: Argentina, Bolivia and Paraguay, according with Table 1.

Table 1 – Cultural agreements signed by Brazil during the 1930's

Countries	Date	Situation
Argentina	10/10/1933	Substituted
Bolivia	23/06/1939	Substituted
Paraguay	24/06/1939 (1941)	Substituted

Elaborated by the authors.

The first issue that arises is the word “cultural” naming the agreements: it can lead to a misinterpretation of their objectives, creating the idea that science was not directly in their scope. However, in every one of the agreements aforementioned the word “science”—or “scientific”—was expressly used along with the idea of cooperation between “universities”, as instruments to create common ground and generating mutual understanding between the countries. Cultural diplomacy, therefore, explicitly encompassed science and education.

This view is in line with the French notion about culture and cultural diplomacy generally including university policy, science policy, and language diffusion. In his book about science diplomacy, Ruffini shows two major sets of approaches: the French, which considers “...science as one of a number of vectors of a country’s cultural policy and of its influence on the global scene, is justified by the ultimate purpose of influence. Science diplomacy is part of soft power, and so are the international promotion of national language or cinema, etc.” (RUFFINI, 2017, p. 15).

In this sense, culture and science can be combined in a single analysis, using the same tools. This is different from what is common in countries like the UK and the US as they clearly differentiate science

¹¹ The information at the Concórdia Platform indicated that the first agreement was signed with Lebanon in 1933. However, when looking into the documents available, the correct date pointed its signature to 1948.

diplomacy from their cultural diplomacy, treating both autonomously what must be taken into consideration during any analysis as Ruffini (2017) pointed.

It is important to bring to light here that Brazil received a considerable amount of influence from France through its cultural diplomacy during the 1920's and 1940's. The policy worked "as an instrument of political propaganda generating cultural dependence and repercussions at the economic level" (SUPPO, 2000, p. 309). Focusing on Brazilian elites through universities, this policy was based on a view that science is essential to the society's development.

The influence was so intense that, in the 1930's, a group of French professors came to Brazil with the responsibility of helping in the creation of the University of São Paulo, today's biggest university of Latin America, and the most important in Brazil. This deep influence—simultaneously to the first Brazilian cultural agreements—appears to explain the Brazilian cultural diplomacy itself as a reflection of the French one, that was adequate to the country's possibilities. Therefore, it must be analysed using the same logic, at least during a considerable period of time¹².

Secondly, it is important to stress that Brazil started to sign cultural agreements with Latin American countries as instrument of regional integration in the search for development and economic autonomy from the major global powers (SANTOS, 2009). This perspective is aligned with the advocated by the League of Nations during the 1920's regarding the amplification of the mutual cultural knowledge among nations to foster their pacific coexistence.

Specially regarding Argentina, the counterpart of the first agreement, its signature along with other agreements meant a shift in the disruptive political and economic relationship between the two countries, filled with rivalry (SANTOS, 2009).

Brazil also signed other two agreements during the 1930's with Bolivia and Paraguay¹³. Here, the background is the Chaco War between Paraguay and Bolivia (1932-1935). The peace process in Chaco gave rise to the signing of the Peace Protocol, which ended the war and to close agreement between Brazil and Argentina - together with Chile and Peru (ABCP), to act as mediators of the conflict, contrary to the United States' intention to institute an arbitration procedure (CANDEAS, 2005; GRANATO, 2012).

It becomes clear the use of the cultural agreements by Brazil as an important tool to overcome tensions between countries. The Brazilian cultural diplomacy, which encompassed science diplomacy, intentionally aimed to use language, science, higher education and other cultural assets¹⁴ to improve international relations between countries in line with the "science for diplomacy" dimension stressed by The Royal Society-AAAS report. In this regard, Ruffini points to the use of science "when political tensions between countries do not allow for traditional diplomacy to express itself" (RUFFINI, 2017, p.12). Even though this practice showed itself as a strong tool after the Second World War, its genesis happened before.

¹² Here, we point to a period of time since Brazil seems to have been under an approach transformation lately. However, this claims for a specific research.

¹³ With Paraguay, however, the agreement was a compilation of other agreements that were signed in different dates: the cultural agreement itself was signed in 1941.

¹⁴ Specifically targeting elites.

From Science to education: a smart interplay

At the second source of materials, the diplomatic archive in Brasília, we had access to the communication between diplomatic departments just before the creation of the first programme (from 1960), explaining the motivation behind the Cultural Agreements and the creation of the PECs. To have access to these documents, an appointment has to be made at the General Coordination of Diplomatic Documentation (CDO) at the Brazilian Ministry of Foreign Affairs in Brasília (Coordenação-Geral de Documentação Diplomática do Ministério das Relações Exteriores).

The research focused on the Ministry of Foreign Affairs' Intellectual Cooperation Division books¹⁵, responsible for all the activities that encompassed educational, scientific and technical international cooperation. Since the first programme, PEC-G, was created in 1965¹⁶, the documental research started looking for documents from this period backwards, at the Itamaraty's Central Archive to understand the transformation of the cultural agreements into Programmes.

The documents are rich in information about the agreements stressing their objectives and the biggest difficulties related to them. Most of the documents are communications between the Foreign Policy Secretary, the Chief of the Intellectual Cooperation Division, and the Chief of the Cultural and Political Department, and the Chief of the Cultural and Information Department. The Foreign Ministry had (and still have) a special division to take care of cultural, scientific and educational matters. Since 1960, those documents consistently show that Brazil uses culture, science and education as foreign policy tools aiming to spread the Brazilian culture, to create bonds, and to build a good image in foreign countries. As already stressed, it is aligned with the French cultural diplomacy (RUFFINI, 2017) that targeted Brazil as well (SUPPO, 2000).

Among the most important expedients of the Brazilian cultural diplomacy are publications (e.g. Brazilian Foreign Policy, doc.8¹⁷), Brazilian Centers (doc.18) and the Cultural Agreements (eg. docs.3, 4 and 5) that encompassed science and education, in line with the French cultural diplomacy. As a result of those agreements, the Foreign Ministry normally used to give scholarships to international higher education students, and many of these documents show a considerable influx of these students coming from various countries, especially from Latin America and Africa (e.g. docs.5 and 12).

It's worthy to stress that Brazil had four different Presidents from 1960 to 1965, the interregnum this part of the documental research at Itamaraty could cover. Juscelino Kubitschek, (1956-1961), Jânio Quadros (1961), João Goulart (1961-1964), and Humberto Castelo Branco (1964-1967) and, even having all these changes, including a Military Government, this policy approach was a constant in the internal communications—and points to a constant since the first agreements were signed.

The research showed the Brazilian cultural diplomacy as not only quite old, coming consistently from 1930's, but as a smart foreign policy move that encompassed science and education perspectives in a broad

¹⁵ Predecessor of the Education Division at the MRE.

¹⁶ Both programmes were created during the dictatorship: the PEC-G programme was created in 1965, soon after the military coup in 1964; and the PEC-PG was created during the last military government of the dictatorship, in 1981.

¹⁷ The documents appear in the Annex 1 in a Summary Table, and their picture are annexed in the same order.

vision aiming to build common ground between Brazil and other countries. Culture, science and education were diplomatic tools, and the policy of celebrating Cultural Agreements appeared steadily with the concern of binding them to “the political and economic interests of the country” (Annex 1, doc.5). In 1964, the Educational Commission of the Itamaraty is clear about the political orientation of these Cultural Agreements and the scholarships, since the Foreign Ministry is a “political organism that has its attention towards education as a mean for a foreign policy promotion and not as an end in itself” (doc.24).

The aim of promoting a positive image of Brazil abroad is also clear when the Chief of the Cultural and Information Department stresses his concern to the Foreign Policy Secretary about the difficulties Nigerian students under Cultural Agreements had when trying to enrol in Brazilian universities (doc.17). The importance of the perception of legitimacy is clear as he states that this “could cause the worst impression on Nigeria, turning the scholarships counter-productive”, highlighting the policy requirement of legitimacy in order to be effective.

Another important indicative of the use of science and higher education as foreign policy tools is the communication of Albino Peixoto that stressed the need to prevent the students that came under the agreements of practicing their career in Brazil, or the “spirit of the Agreement would be perverted” (doc.20). The same subject appears when the Cultural Division Chief asks for a new Cultural Agreement with Colombia, since Colombian institutions weren’t recognizing Brazilian degrees (doc.2). Since the objective was to build a positive image of the country abroad using the scientists and students as vectors and links, the Foreign Policy Ministry aimed to create mechanisms that could prevent these students under these agreements to stay in Brazil, and that their degrees would be recognized in their origin country.

The documents also show the significant increase in the number of students since 1960. This led the Foreign Ministry’s departments claim for the creation of Committees to give assistance to the students and to celebrate de Cultural Agreements in a standardized way. The difficulties of managing those students without a legislation that could give order to this crescent influx of international students coming from different agreements is related in a communication to the Chief of Intellectual Cooperation Division in 1964 (doc.25). In this document, Albino Peixoto affirms Brazil brings 600 students per year from the Latin America under Cultural Agreements, according to the policy designed by the Cultural and Information Department – if the students stay around 5 years, the number of students-agreement in Brazil totalise 3.000 to be managed by the Department, revealing the necessity of systematisation since the signature of the Agreements.

These numbers indicate the size and the importance of the cultural diplomacy, which encompassed science and educational diplomacy, led by the Brazilian government. The first Program Student Agreement¹⁸—to undergraduate students—was created in 1965 as an answer to Brazilian interests in using education and science as foreign policy tools embodied in the Cultural Agreements since the decade of 1930. It was created as a juridical umbrella to the successful policy of bilateral Cultural Agreements aiming not only to tackle management issues, but also to standardize and integrate the educational foreign policy with the

¹⁸ The Program for Partner Undergraduate Students (PEC-G) was officially established by Decree No. 55613 (BRASIL, 1965), and is currently governed by Decree No. 7948 (BRASIL, 2013), which was designed to provide further legal force to PEC-G’s regulation.

political and economic interests of the country. And its Soft Power, or influence features, not only appear since the celebration of the individual Agreements, but also in the creation of the Program – remaining until nowadays, as it will be shown in the next item.

PEC-G is currently administered by the Ministry of Foreign Affairs (MRE), through the Division of Educational Themes, and by the Ministry of Education (MEC), in partnership with higher education institutions throughout the country. After the first programme, a second programme was created focusing on Graduate students, denoting the success of first initiative. The Program for Graduate Students (PEC-PG) was officially established in 1981, with its first protocol, and updated in 2006¹⁹.

The programs' guiding documents indicate that their main objective is to cooperate in the training of human resources in developing countries. However, the Brazilian National Graduation Plan, hereafter PNPG 2011-2020 (CAPES, 2010), and official statements from Itamaraty authorize the understanding of PEC-G and PEC-PG as scholarship programs that do not only have development/assistance goals, but also political goals, for they intend to build long-term bilateral relations and positive perceptions regarding Brazil. In other words, they are expected to influence the transnational arena through individuals.

Brazil dedicates an entire chapter of the PNPG 2011-2020, an integral part of the National Education Plan (PNE), to the internationalization of Brazilian graduate studies and international cooperation focused on the exchange of researchers: foreigners coming to Brazil, as well as Brazilians going abroad. The official objectives of the Plan are the development of researchers, the institutions they belong to, and their respective countries. Besides, the internationalization of higher education is expected to “increase Brazil's role in the international scenario” (CAPES, 2010, p. 303).

The page of the Ministry of Foreign Affairs of Brazil presents a discourse consistent with that of PNPG, as it depicts educational cooperation as a political instrument, whose objective of projecting Brazil internationally with a solidarity image is expressly stated:

Cooperation in educational matters is a political instrument to promote the rapprochement between States through their societies. Brazilian initiatives in this area in partnership with other developing countries contribute to project Brazil as a country whose international action is solidary. Additionally, coexisting with other cultures, learning foreign languages and exchanging experiences lead to the formation of an environment of integration and mutual knowledge, fostering greater understanding, respect for diversity and tolerance (BRASIL, 2018²⁰).

Historically, the Brazilian position towards other countries has been consistent as to the non-strengthening of military power—the most traditional source of material power according to the realists; the

¹⁹ The program is currently administered by three agencies: Ministry of Foreign Affairs (*Ministério das Relações Exteriores—MRE*), through the Division of Educational Themes (*Divisão de Temas Educacionais—DCE*); Ministry of Education (*Ministério da Educação e Cultura—MEC*), through the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior—CAPES*); and the Ministry of Science, Technology and Innovation (*Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações—MCTIC*), through the National Council for Scientific and Technological Development (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico—CNPq*) (BRASIL, 2006).

²⁰ Translated from Portuguese: *A cooperação em temas educacionais é um instrumento político para promover a aproximação entre os Estados por meio de suas sociedades. Iniciativas brasileiras nessa área em parceria com outros países em desenvolvimento contribuem para projetar o Brasil como país cuja atuação internacional é solidária. Ademais, a convivência com outras culturas, o aprendizado de idiomas estrangeiros e a troca de experiências levam à formação de um ambiente de integração e conhecimento mútuo, propiciando maior compreensão, respeito à diversidade e tolerância* (BRASIL, 2018).

development of soft power (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006); and the influence of the international agenda through *institutional* environments (MELLO, 2012, 2011). In this sense, Mello (2012), for example, affirms that the Brazilian aspiration to a permanent seat in the United Nations League in the 1920s was a historical antecedent in the country's diplomatic behaviour, marked by its insertion in multilateral fora as a mediator between strong and weak actors.

This mediating role between the strong and the weak is consistent with its long-lasting intermediate position in the hierarchical system of international power. This position also means that Brazil has to deal with different pressures, expectations and demands from different directions and from various international actors: on the one hand, it has a commitment to defend the rights of the smaller countries that it supposedly represents; on the other hand, it individually claims recognition equivalent to that of great powers.

Brazil's desire to influence the international order and regimes should be understood mainly in terms of smart strategies using mostly soft resources of power, based on strategies of attraction, especially avoiding the use of military power in its demands (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006). Thus, it is possible to affirm that Brazilian foreign policy historically has favoured processes of persuasion and attraction, building cooperation channels.

Conclusion

Power is a complex concept, and its exercise involves the interplay of behaviours and resources available to each actor, depending on the evaluation of each situation through cost-benefit estimation. The literature explains patterns by creating concepts of power; soft power, hard power, and the most recent, *smart power*, as the smart choice between the tools at our disposal—or combination of tools—depending on the situation.

This definition seems to fit perfectly in the Brazilian foreign policy approach during the last century by smartly using culture, science and education as soft power resources available to build strong and strategic relationships, to project a good image abroad, and to overcome regional frictions. The Brazilian smart strategy paved the way for regional integration, and for making Brazil an important player in the world, especially influent in the region.

Recently, the literature has increased its attention to the use of education, science and technology as foreign policy/diplomatic tools, and to the use of cooperation programmes as assets to create connections in different levels. We advocate that Brazil has been largely using this *modus operandi* since the decade of 1930's, by signing bilateral agreements expressly aiming science, cultural and educational cooperation in order to maintain or to restore links between countries when political tensions did not allow traditional diplomacy to express itself fully.

Given the massive number of international researchers and students in Brazil as a result of these agreements—therefore, the steady success of the policy—the cultural agreements were developed into higher education programmes, the PECs, to standardize procedures and to allow an effective management of such cooperation. The programmes are still functioning in Brazil, despite the many ideological changes in the Brazilian governments.

These findings, far from closing any perspective regarding the theme, points to the importance of more research: a) to measure the impact of this foreign policy—based on Cultural Agreements and the National Exchange Programmes; and b) to analyse the historical moment around the signature of each bilateral agreement to better understand eventual specificities. Also, more research about other developing countries' science diplomacy seem much needed to enlarge the concept, showing a multidimensional approach beyond the developed countries' perspective normally found in the literature.

REFERENCES

- BALDWIN, D. A. Power Analysis and World Politics - New Trends versus Old Tendencies. **World Politics**, v. 31, n. 2, p. 161–194, 1979.
- CAPES, FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG 2011-2020**. Brasília: CAPES, 2010.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Protocolo do Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG)**. Brasília, 2006. Available at http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/Protocolo_PECPG.pdf. Access on 20 may. 2016.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cooperação educacional**. Brasília, DF. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/cooperacao/3687-cooperacao-educacional>. Access on 25 jun. 2018.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. **Decreto no 55.613**. 20 jan. 1965.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. **Decreto no 7.948**. 12 mar. 2013.
- CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.
- DAHL, R. A. **The Concept of Power**. Behavioural Science, v. 2, n. July, p. 201–215, 1957.
- GRANATO, Leonardo. As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 1, n. 2, p. 69-95, 2012.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. **International affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.
- HURRELL, Andrew. Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World?. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 33, n. 2, p. 203-221, 2013.
- JERVIS, R. **Perception and Misperception in International Politics**. [s.l.] Princeton University Press, 2015.
- KEOHANE, Robert O. Stephen Krasner: Subversive Realist. **Back to Basics: State Power in a Contemporary World**. Oxford: Oxford University Press, p. 28-53, 2013.
- KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. Power and interdependence in the information age. **Foreign Aff.**, v. 77, p. 81, 1998.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina ; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

- MELLO, Flávia Campos. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 163-173, 2012.
- MELLO, F. DE C. **O Brasil e o multilateralismo contemporâneo**. [s.l.] Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. Available at: <http://www.econstor.eu/handle/10419/91092>. Access on 26 out. 2015.
- NAIM, M. **O Fim do Poder**. Brazil: Leya, 2013.
- NYE JR, Joseph S. **Soft power: The means to success in world politics**. Public affairs, 2004.
- ROSTOKS, T. **Forms of Russian and EU power in the New Eastern Europe. In: The different faces of soft power: the Baltic States and Eastern Neighbourhood between Russia and the EU**. Riga: Latvian Institute of International Affairs, 2015. p. 8-29.
- RUFFINI, Pierre-bruno. **Science and Diplomacy: a new dimension of international relations**. New York City: Springer International Publishing Ag, 2017. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-55104-3>. Access on 17 jun. 2020.
- SUPPO, H. A política cultural da França no Brasil entre 1920 e 1940: o direito e o avesso das missões universitárias. **Revista de História**, n. 142-143, 2000: p. 309-45.
- SANTOS, Raquel Paz dos. Relações Brasil-Argentina: A cooperação cultural como instrumento de integração regional. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 22, n. 44, p. 355-375, 2009. Available at: <https://doi.org/10.1590/s0103-21862009000200003>. Access on 17 jun. 2020.
- SKOLNIKOFF, Eugene B. The political role of scientific cooperation. **Technology in Society**, v. 23, n. 3, p. 461-471, 2001.
- SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. **Academy of management review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.
- THE ROYAL SOCIETY, & AAAS. (2010). **New frontiers in science diplomacy**. 2010. Retrieved from https://royalsociety.org/-/media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf. Access on 17 jun. 2020.
- TUREKIAN, V. et al. **The Emergence of Science Diplomacy**. In: LLOYD, D.; PATMAN, R. (Eds.). Science Diplomacy: New Day Or False Dawn? Singapore: World Scientific, 2015. p. 3-24.
- TUREKIAN, Vaughan; LORD, Kristin M. The science of diplomacy. **Foreign Policy**, v. 5, 2009.

Received on March 23, 2020.

Approved on June 16, 2020.

ABSTRACT

The use of soft power resources in smart strategies, has been usually linked by the literature with developed countries due to a perspective in which—especially—soft power is seen as an extension of hard power. However, Brazil, a developing country, has been signing Cultural Agreements since 1930s aiming to use science and education as diplomatic tools. This paper aims to give an historical perspective to the Brazilian science diplomacy through the signature of these bilateral cultural agreements since de 1930's, and its development into education diplomacy in the 1960's. We show in this paper that Brazil created a strong science diplomacy, embedded into its cultural diplomacy, by relying on the creation of a legitimate narrative based on culture, science and education as an alternative for its lack of hard power. These cultural agreements were developed into national exchange programmes focusing mainly on higher education students since 1965, and they exist still nowadays—as one of the world longest science (and education) diplomacy strategies of its kind, creating a successful and steady foreign policy managed by the Brazilian diplomatic body.

Keywords: Foreign Policy; Power; Science Diplomacy; Education Diplomacy.

RESUMO

O uso de recursos de soft power em estratégias inteligentes, geralmente tem sido vinculada pela literatura aos países desenvolvidos devido a uma perspectiva em que - especialmente - soft power é visto como uma extensão do hard power. No entanto, o Brasil, um país em desenvolvimento, assina Acordos Culturais desde a década de 1930, com o objetivo de usar a ciência e a educação como ferramentas diplomáticas. Este artigo tem como objetivo dar uma perspectiva histórica à diplomacia científica brasileira através da assinatura desses acordos culturais bilaterais desde a década de 1930 e seu desenvolvimento na diplomacia educacional na década de 1960. Mostramos neste artigo que o Brasil criou uma forte diplomacia científica, incorporada à sua diplomacia cultural, baseando-se na criação de uma narrativa legítima baseada na cultura, ciência e educação como alternativa à sua falta de força. Esses acordos culturais foram desenvolvidos em programas de intercâmbio nacional focados principalmente em estudantes do ensino superior desde 1965, e ainda existem hoje em dia - uma das estratégias de diplomacia da ciência (e da educação) mais longas do mundo, criando uma política externa bem-sucedida e estável, administrada pelo órgão diplomático brasileiro.

Palavras-chave: Política externa; Poder; Diplomacia Científica; Diplomacia da Educação.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



ELITES JURÍDICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: *WILSON CENTER* E AGENDA ANTICORRUPÇÃO NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Legal elites and international relations: the Wilson Center on the anticorruption agenda of the brazilian judiciary

Eduardo de Moura Menuzzi¹

Fabiano Engelmann²

Introdução

A doutrina da transparência e anticorrupção adquire crescente importância entre os formuladores de ideias e os empreendedores morais na década de 2000. O espaço dos *think tanks*³ é exemplar nesse sentido. Organizações cujo objetivo é reunir especialistas e difundir ideias contribuem para alavancar a agenda da anticorrupção e da avaliação de instituições, caminho já trilhado por ONGS, tais como a Transparência Internacional. Dentro de suas especificidades, o sucesso dessas agências com atuação internacional é medido pela capacidade efetiva de influenciar decisões de governos e políticas públicas, ou seja, pelo papel na definição da agenda pública em um “regime de governança global” (TOURINHO, 2018). Nesse sentido, é fundamental analisar a conexão dessas organizações com interlocutores estratégicos ancorados no espaço do poder nacional. No caso dos *think tanks*, essas ligações aparecem nos incentivos à circulação internacional através do financiamento de eventos e a articulação de redes de intercâmbio e publicações visando atores estratégicos com acesso a centros decisórios e espaços de difusão de ideias.

A dimensão internacional do protagonismo das instituições judiciais na última década também contempla a intensificação das conexões das elites jurídicas nacionais com *think tanks*. O *Woodrow Wilson*

¹ Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCP-UFRGS). Especialista em Administração Pública pela UFRGS (2010). Graduado em Direito pela UFRGS (1998). Procurador Federal da AGU desde 2002. Email: emenuzzi@gmail.com

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCP-UFRGS) e Bolsista de Produtividade do CNPq. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: fabengel@gmail.com

³ Para maior detalhamento sobre o espaço dos *think tanks* ver Abelson (2006), Medvetz (2012), Boucher e Royo (2004), Rocha (2015) e McGann (2017).

International Center for Scholars é um caso representativo nesse processo. Define-se como instituição apartidária constituída pelo Congresso dos Estados Unidos em 1968, sob a forma de parceria pública - privada e empenhada em estudos e debates sobre os assuntos nacionais norte-americanos e temas internacionais. Ao atribuir para si o papel de memorial nacional em homenagem ao Presidente norte-americano Woodrow Wilson, declara que sua missão é estabelecer “*uma ligação entre os mundos das ideias e da política, enquanto fomenta a pesquisa, o estudo, a discussão e a colaboração entre um amplo espectro de indivíduos preocupados com políticas públicas e bolsas de estudos nacionais e internacionais*” (WILSON CENTER, 2018, p. 32). A relação dessa organização com as elites jurídicas brasileiras é um caso representativo da multiplicidade de conexões que circundam os movimentos de difusão de ideias e modelos institucionais.

Para analisar essas interações entre os agentes judiciais ancorados nacionalmente e uma instituição “global” em torno da agenda anticorrupção partimos de pesquisas inspiradas na sociologia dos campos de poder e dos saberes de Estado de Bourdieu (2012). Essas pesquisas propõem enfatizar a dimensão elitista das estratégias internacionais trazendo para cena a multiplicidade de conexões que unem atores e instituições ancoradas nacionalmente com movimentos e instituições internacionais. Dessa forma, essa abordagem pode contribuir para estudos nas relações internacionais que transcendam visões centradas predominantemente nas macro-relações entre Estados-Nação (DEZALAY; MADSEN, 2013).

As pesquisas sobre a circulação internacional de elites voltadas para os movimentos de importação-exportação de modelos institucionais ressaltam a centralidade das conexões entre agentes que permitem diferentes fluxos de “movimentos de ideias”. Dessa forma, a difusão de ideias aparece estreitamente imbricada com as estratégias de poder internacional e local dos grupos dirigentes. Conforme desenvolvido na análise das elites estatais francesas em Bourdieu (1989), o alargamento dos circuitos de legitimação dos grupos dirigentes transforma as “guerras palacianas” em uma permanente disputa em torno das definições legítimas de direito, economia e do amplo leque de “saberes de Estado”. Essa perspectiva amplia a importância do estudo dos processos de legitimação simbólica dos grupos dirigentes onde se destacam os diferentes fluxos movimentos de ideias.

Dezalay (2004) mostra que os cenários da globalização evidenciam, também, que as “guerras palacianas” transcendem o espaço do Estado nacional. Apresentam-se como múltiplos movimentos de importação-exportação de conhecimentos técnicos e científicos vinculados a estratégias de poder e competição de diferentes frações da elite social e política formatando um “campo de poder internacional”. Nesse sentido, a circulação internacional de elites e expertises e os movimentos de exportação-importação de modelos institucionais merecem ser considerados enquanto objeto privilegiado para a compreensão da emergência e reconversão de grupos dirigentes no espaço do poder nacional.

Em trabalho sobre a América latina, Dezalay e Garth (2002) enfocam o papel da circulação internacional das tecnologias institucionais enfatizando os usos do conhecimento produzido no âmbito universitário imbricado ao espaço de ONGs, think tanks e as instituições políticas nas estratégias de legitimação de novas categorias de experts em reformas institucionais. Tendo por cenário as reformas do Estado nos anos 1990, os autores ressaltam a perda de posições em arenas decisórias dos juristas formados no

modelo europeu para os economistas “chicago boys” que ascendem no quadro da promoção do modelo neoliberal. Os autores demonstram que as variantes no sucesso dos *chicago boys* em diferentes países se relacionam à capacidade de enfrentar a batalha cultural em torno de um “novo universal” que corresponde à redefinição dos princípios de legitimação no espaço do poder latino-americano.

Nesse quadro, o presente artigo pretende discutir o caso representativo relacionado às iniciativas do *think tank* Wilson Center no cenário da expansão das operações e das prescrições anticorrupção no espaço jurídico brasileiro. A ampliação das conexões diretas de segmentos da elite jurídica com grupos de trabalho de organizações internacionais relacionados à anticorrupção, ancorados na ONU e na OCDE, permitiu ganhos políticos e corporativos para determinadas profissões jurídicas. Em especial, reforçou a capacidade de agentes judiciais se apresentarem como mediadores de normas e prescrições internacionais sem passar por canais regulares que articulam as relações exteriores no governo (MENUZZI, 2019; ENGELMANN; MENUZZI, 2020). Esse estreitamento de laços internacionais autônomos também ocorre através de convênios firmados entre o Judiciário e o Ministério Público Federal brasileiros com a ONG Transparência mostrando mais uma versão desse fenômeno que perpassa o campo jurídico brasileiro na última década (ENGELMANN; MENUZZI, 2020).

O Wilson Center é considerado um dos maiores *think tanks* norte-americanos (SVARTMAN, 2016, 2018; TEIXEIRA, 2017) ocupando a 11ª colocação entre os *think tanks* mais influentes segundo o ranking mundial do *Global Go To Think Tank Index Report* (MCGANN, 2018)⁴. A organização divide-se em programas regionais e temáticos. A América Latina é contemplada com três institutos dedicados aos seus países: o *Mexico Institute*, o *Brazil Institute* e o *Latin America Program* (SVARTMAN, 2018). Assim, o Wilson Center é o único *think tank* norte-americano que possui uma unidade especializada nos assuntos brasileiros e nas relações bilaterais entre Brasil e EUA. Na visão institucional

O *Brazil Institute* busca promover o diálogo sobre questões-chave de preocupação bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos e aprimorar a compreensão de Washington sobre os acontecimentos brasileiros contemporâneos, promovendo pesquisa, análise e debate sobre as políticas públicas do Brasil. [...]

O Instituto Brasil concentra-se em quatro grandes áreas temáticas: questões sociais e econômicas, tecnologia e inovação científica, *rule of law* e mudanças climáticas (WILSON CENTER, 2018a).

A origem do *Brazil Institute* remonta ao *Brazil Project @ Wilson Center*, uma iniciativa de Rubens Barbosa, diplomata que ocupava o cargo de Embaixador do Brasil nos Estados Unidos no início dos anos 2000. Com o financiamento da embaixada brasileira, do Ministério Cultura do Brasil e dos parceiros privados ADM, Chevron Texaco, Cargill, FMC e GE Foundation (WILSON CENTER, 2004), o diplomata brasileiro elaborou a ação como estratégia para aumentar a visibilidade do país em Washington (TEIXEIRA, 2017).

A especialização do Wilson Center tem proporcionado grande visibilidade no Brasil, nos últimos anos. Com frequência, os órgãos de comunicação divulgam os eventos organizados para debater os problemas

⁴ Cf. McGann (2018), as entidades com melhor classificação no ranking mundial de *think tanks* são: 1. *Brookings Institution* (EUA); 2. *French Institute of International Relations* (IFRI) (França); 3. *Carnegie Endowment for International Peace* (EUA); 4. *Bruegel* (Bélgica); 5. *Center for Strategic and International Studies* (EUA); 6. *Chatham House* (Inglaterra); 7. Fundação Getúlio Vargas (Brasil); 8. *Heritage Foundation* (EUA); 9. *RAND Corporation* (EUA); 10. *International Institute for Strategic Studies* (IISS) (Inglaterra); 11. *Woodrow Wilson Center for International Scholars* (EUA); 12. *Center for American Progress* (CAP) (EUA); 13. *Council on Foreign Relations* (CFR) (EUA); 14. *Japan Institute of International Affairs* (JIIA) (Japão); 15. *Cato Institute* (EUA).

nacionais em Washington, sobretudo aqueles que contam com altas autoridades. Na última década, os encontros com agentes judiciais brasileiros adquirem centralidade. As reuniões discutem desde as questões de administração dos sistemas de justiça, em ambos os países, aos grandes escândalos de corrupção política brasileira⁵ tendo amplos espaços na grande mídia (BATISTA, 2016; RAMALHO, 2016; TREVISAN, 2016) e em veículos menores de comunicação.

Para além dos estudos na área das relações internacionais, o papel dos think tanks na promoção do *rule of law* e do combate à corrupção necessita maior aprofundamento na literatura que estuda as relações das instituições judiciais com o campo político (ENGELMANN, 2017, 2018b). Buscando avançar nessa agenda de pesquisa, o objetivo central deste artigo é apresentar elementos para o caso representativo do *Wilson Center* nesse processo. Analisamos o conteúdo dos seus relatórios e os trajetos de dirigentes e apoiadores procurando descrever o papel desse *think tank* na promoção da agenda do “combate à corrupção” no Brasil a partir dos anos 2000.

Nesse sentido, as justificativas para o recorte analítico podem ser sintetizadas em três elementos: 1) o *Wilson Center* está posicionado no topo do ranking mundial entre os *think tanks* (MCGANN, 2018); 2) a literatura especializada o identifica como um dos *think tanks* mais atuantes em relação ao Brasil (TEIXEIRA, 2017; SVARTMAN, 2018; ENGELMANN, 2018a, 2018b) e responsável pelo intercâmbio permanente com instituições brasileiras e pela circulação intensa de agentes brasileiros e norte-americanos; 3) Trata-se do *think tank* com maior diversificação de temas e convidados (TEIXEIRA, 2017); sendo o único *think tank* em Washington, D.C., que possui unidade dedicada exclusivamente ao Brasil (SVARTMAN, 2018; TEIXEIRA, 2017) com intensa visibilidade no cenário doméstico das atividades dos agentes judiciais e autoridades brasileiras.

Visando operacionalizar a proposta analítica buscamos realizar a análise de conteúdo dos sucessivos relatórios publicados pelo Wilson Center entre 2003 e 2017 complementada com os trajetos profissionais, acadêmicos e políticos de dirigentes e apoiadores desta entidade no período que são mencionados nos relatórios. As informações biográficas coletadas nos relatórios foram complementadas com fontes diversas, como a plataforma de currículos Lattes.

O levantamento quantitativo de dados ocorreu pela pesquisa de termos-chave relacionados à anticorrupção nos relatórios do Wilson Center, utilizando-se a ferramenta de busca do *software* gerenciador de referências bibliográficas Mendeley. Para tanto, os termos-chave de busca foram os seguintes: “corrup”, “*rule of law*”, “mensal”, “lava”, “*car wash*”, “judic”, os quais permitem identificar as palavras corrupção, *rule of law*, Mensalão, Lava Jato, *Car Wash*, judicial e *judiciary*, que se associam ao fenômeno estudado.

A partir deste procedimento, a aparição dos termos relacionados ao combate à corrupção no Brasil em relatórios do Wilson Center foi sintetizada no quadro seguinte:

⁵ O julgamento do Mensalão pelo STF e as investigações e julgamentos da Operação Lava Jato são os mais notórios.

Quadro 1 – Termos relacionados ao “combate à corrupção” no Brasil nos relatórios do Wilson Center (2003-2017)

Ano do relatório	<i>corruption</i>	<i>Rule of law</i>	<i>Mensalão</i>	<i>Lava Jato</i>	<i>Car wash</i>	<i>judicial</i>	<i>judiciary</i>	Total
2003-2004	1	0	0	0	0	0	0	1
2006-2007	1	0	0	0	0	0	0	1
2009-2010	0	1	0	0	0	1	0	2
2011-2013	4	2	3	0	0	8	0	17
2014	5	1	0	0	0	7	0	13
2015-2016	16	30	1	6	1	6	4	64
2017	22	16	0	2	0	6	2	48

Fonte: elaboração própria.

Para dar conta da proposta de exploração desses dados, o artigo está estruturado em duas seções, nas quais são analisados os resultados parciais obtidos dos relatórios⁶, além da introdução e conclusão.

Os relatórios entre 2003 e 2010

O relatório publicado em 2004, contendo 20 páginas, é um simples sumário descritivo das atividades do *Brazil @ Wilson Center*, as quais foram organizadas, em sua maioria, com a colaboração da Embaixada do Brasil em Washington⁷, tal como o evento *Brazil and the United States in a Changing World: Political, Economic, and Diplomatic Relations in Regional and International Contexts*, ocorrido em 4 de junho de 2003. A análise do conteúdo programático dessas atividades evidencia que, entre 2003 e 2004, ocorreram diversos eventos que contaram com intensa circulação de intelectuais brasileiros, tais como Simon Schwartzman, Eliana Cardoso, Luiz Carlos Bresser Pereira, e de autoridades do governo, tais como Marina Silva (Ministra do Meio Ambiente), Luiz Fernando Furlan (Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), Gilberto Gil (Ministro da Cultura), que buscaram fazer projeções de expectativas e avaliações dos primeiros anos do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

No relatório Wilson Center Brazil Institute (2004), um aspecto importante é a apresentação de Anthony Stephen Harrington e de Alain J. Belda como novos responsáveis pelo Conselho Consultivo do Wilson Center. Harrington é apresentado como o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil entre os anos 2000 e 2001⁸. Anteriormente, fora sócio sênior do escritório de advocacia *Hogan & Hartson*⁹, presidente do Conselho Presidencial de Supervisão de Inteligência, vice-presidente do Conselho Consultivo de Supervisão de Inteligência Estrangeira dos Estados Unidos (WILSON CENTER, 2004). Na época, em 2004, era Presidente da *Stonebridge International*¹⁰. Por sua vez, Belda é apresentado como CEO da Alcoa Inc., com passagens

⁶ Os resultados apresentados são parciais por questões relacionadas à grande extensão de dados disponíveis para análise e à proposta de continuidade da pesquisa.

⁷ O relatório refere que o Embaixador brasileiro em Washington, Rubens Barbosa, encerrara sua missão nos EUA e retornara ao Brasil. Barbosa é descrito como “ardoroso colaborador do Brazil Project desde a concepção” (WILSON CENTER, p. 16).

⁸ Antes de Harrington, o cargo de Embaixador dos EUA no Brasil ficara vago por quase dois anos (WILSON CENTER, 2004).

⁹ “Um escritório de advocacia de projeção internacional, com mais de 900 advogados e sede em Washington, D.C.” (WILSON CENTER, 2004, p. 15).

¹⁰ “Empresa de consultoria em estratégia internacional, sediada em Washington, D.C. e fundada em parceria com o ex-Conselheiro de Segurança Nacional Samuel R. Berger” (WILSON CENTER, 2004, p. 15).

anteriores por empresas afiliadas no Brasil e na América Latina, além de diretor do Citigroup e da Fundação Ford (WILSON CENTER, 2004). A análise das trajetórias de percurso dos dois agentes evidencia as múltiplas inserções nos limites entre os campos burocrático (comunidade de segurança e corpo diplomático), jurídico e econômico no espaço social norte-americano, bem como conexões anteriores com o ambiente doméstico brasileiro em virtude de estadas profissionais no Brasil.

O relatório Wilson Center Brazil Institute (2004) apresenta uma única referência sobre o debate *Progress and Prospects: 75 Days of Lula*, ocorrido em 19 de março de 2003, que contou com a participação do cientista político e *expert* em análise de risco brasileiro Alexandre Barros. A partir de pesquisas combinadas de busca no site do Wilson Center e na Plataforma Lattes, constata-se que o percurso profissional de Barros é caracterizado por inúmeras e antigas conexões com os campos acadêmico e econômico e da grande mídia brasileira e norte-americana. Destacam-se a graduação em Sociologia e Política pela PUC-RJ (1966); a pós-graduação em Ciência Política pela Universidade de Chicago (mestrado¹¹ em 1970; doutorado¹² em 1978; e, pós-doutorado¹³ em 1979); a colaboração regular para a página de opinião do jornal O Estado de São Paulo e para outros órgãos de comunicação¹⁴, além da consultoria empresarial.

Ao noticiar o evento, o relatório descreve que a análise de Alexandre Barros sobre os desafios da fase inicial do governo Lula incluía o problema da corrupção

O maior desafio do governo Lula seria transmitir confiança do mercado financeiro internacional, demonstrando respeito aos contratos existentes ao mesmo tempo em que atende às necessidades sociais, reduzindo gastos públicos, combatendo a corrupção, reduzindo a dívida e promovendo o crescimento econômico (WILSON CENTER, 2004, p. 4).

O relatório publicado em 2007, com 20 páginas, é uma síntese das linhas gerais que nortearam as iniciativas do Wilson Center. Há uma abordagem superficial das três áreas temáticas que compunham a agenda de interesses (relações regionais e internacionais; negócios, comércio e a economia brasileira; e, políticas sociais e governança), a partir das quais alguns eventos eram promovidos pelo *Brazil Institute*. Exemplificativamente, a seção sobre políticas sociais e governança expõe de modo genérico o cenário doméstico brasileiro apresentando, rapidamente, as iniciativas que acompanharam o processo eleitoral e a reeleição de Lula e destacando dois painéis com intelectuais para discussão sobre os programas de governo dos candidatos e as ferramentas para acompanhamento da cobertura jornalística (WILSON CENTER, 2007)¹⁵.

Esta edição marca a estreia do jornalista brasileiro Paulo Sotero como novo Diretor do *Brazil Institute*. Essa presença é indicador de diversas conexões que se fortalecem ao redor do *think tank*. Sotero iniciou o curso de história na Universidade de São Paulo (1960) e concluiu na Universidade Católica de Pernambuco (1971).

¹¹ Financiamento de bolsa de estudos pela Fundação Ford, entidade filantrópica altamente associada às iniciativas de promoção do *Rule of law* na América Latina (DEZALAY; GARTH, 2002).

¹² Mestrado e doutorado sob a orientação de Philippe C. Schmitter.

¹³ Financiamento de bolsa de estudos pela Fundação Rockeller.

¹⁴ *The New York Times*, *Bloomberg*, *Associated Press*, *Miami Herald*, *The Christian Science Monitor*, *Financial Times*, *Latin Trade*, *Latin Finance*, *Export Today*, *Wall Street Journal*, *Bridge News Service*; TV Globo, Globo News, BBC, CNN, TVs Bandeirantes, Record, Educativa, TV Senado, TV Justiça (BARROS, 2018).

¹⁵ Há grande destaque para cerimônia de entrega do *Woodrow Wilson Awards* para Ruy Mesquita (O Estado de São Paulo) e a Mauricio Botelho (CEO da Embraer) em 2006 e para Zilda Arns Neuman e Jorge Gerdau Johannpeter em 2007.

Mestre em jornalismo e relações públicas pela *American University* (2003). Antes de assumir a posição era correspondente internacional do jornal O Estado de São Paulo (TEIXEIRA, 2017).

Na única referência à corrupção¹⁶, o relatório (WILSON CENTER, 2007) descreve os complexos desafios da democracia brasileira na seção de eventos relacionados à temática *Social Policies and Governance* contendo uma abordagem imprecisa do assunto e sinalizando uma representação negativa da questão no Brasil:

No entanto, complexos desafios sociais e políticos persistem. A qualidade da educação continua a ser o principal problema. Crime e violência em grandes cidades criaram uma sensação geral de insegurança. Uma campanha mais ativa contra os crimes de colarinho branco revelou um problema tóxico de corrupção política, o qual segue largamente impune (WILSON CENTER, p. 7).

Por outro lado, convém observar o surgimento da percepção de que eram necessários estudos e debates sobre questões relacionadas ao Poder Judiciário, tendo em vista sua *importância para estrutura política brasileira* (WILSON CENTER, 2007, p. 9). Assim, pela primeira vez, o sistema judicial brasileiro passa a constar da agenda permanente de interesses do *Brazil Institute*, sendo incluído na seção *Directions for the future*¹⁷.

O relatório publicado em 2011 com 32 páginas segue o padrão sintético e descritivo dos anteriores. Há destaque de abertura para a cerimônia de entrega do *Woodrow Wilson Awards 2009* ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva e para a homenagem à Zilda Arns, que morreria durante missão humanitária no Haiti. No conteúdo do documento predominam as notícias sobre publicações e eventos que analisaram as eleições presidenciais de 2010 e projetaram cenários para o governo da Presidente Dilma Rousseff, tais como *Perspectives on Domestic Politics of the Incoming Government of President-Elect Dilma Rousseff* e *Implications of the Oct. 31 Brazilian Presidential Elections*.

No entanto, a peculiaridade do Relatório é a ausência de qualquer referência expressa ao fenômeno de corrupção política no Brasil, o que ocorre somente nessa produção, ao longo de todo o período de análise (2003-2017). Entre os anos 2009-2010, a prática discursiva do *think tank* produz um “apagamento” da corrupção como questão de análise sobre o Brasil. Essa exclusão ocorre durante a fase final do segundo governo Lula, marcada pela alta popularidade do social-desenvolvimentismo no plano doméstico (NOBRE, 2013) e pela maior projeção internacional do país (SVARTMANN, 2016; 2018).

Por outro lado, o documento consolida a inserção do Poder Judiciário brasileiro na agenda de interesses do Wilson Center. Nesse sentido, é necessário observar a inclusão da menção ao Judiciário na nova redação da mensagem de abertura de Anthony S. Harrington que tornou explícita a inserção do sistema judicial nas questões de interesse das relações bilaterais entre EUA e Brasil¹⁸:

O *Institute* oferece um ambiente apartidário para que se engajem os principais tomadores de decisões e formadores de opinião nos dois países. Sua missão é desenvolver abordagens inovadoras para avaliar e enfrentar os desafios das políticas públicas e para melhorar a cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos. Objetivamos discutir as questões brasileiras mais urgentes e gerarmos novos pensamentos e

¹⁶ Para compreensão em termos quantitativos, ver Quadro 1.

¹⁷ Esta seção está localizada no final do documento e indica os assuntos que comporiam a agenda de interesses do *Brazil Institute* nos anos seguintes.

¹⁸ Na versão anterior: “*Objetivamos discutir as questões brasileiras mais urgentes e gerarmos novos pensamentos e entendimentos em questões de interesse bilateral*” (WILSON CENTER, 2007, p. 3).

entendimentos sobre questões de interesse bilateral, desde geopolíticas e geoeconômicas até **judiciais** (grifo nosso), sociais e ambientais (WILSON CENTER, 2011a, p. 1).

Outra inclusão simbólica relativa ao objeto de pesquisa é a referência contida no título do evento *The Rule of Law, Economic Development, and Modernization of the State in Brazil: Lessons from Existing Experience for Policy and Practice*, realizado em 15 de janeiro de 2010, com as participações de Judith Tendler, professora de política econômica do MIT, e Salo Vinocur Coslovsky, professor de desenvolvimento internacional na *New York University*. Nessa ocasião, os acadêmicos apresentaram os resultados de um projeto de pesquisa de dois anos que desenvolveram para analisar os efeitos do “*enforcement*” governamental sobre a competitividade econômica no Brasil (WILSON CENTER, 2011a, p. 14).

Os relatórios entre 2011 e 2017: a centralidade das elites jurídicas e do “combate à corrupção”.

O relatório publicado em 2014 tem o conteúdo ampliado para 76 páginas e aprimorado em aspectos visuais. No entanto, o documento permanece sendo meramente descritivo das iniciativas do *think tank*, ainda que mais abrangente no universo de ações levadas ao conhecimento geral. Na avaliação de Paulo Sotero, o documento reflete “um período de crescimento e consolidação para o *Brazil Institute*” (WILSON CENTER, 2014, p. 4). O grande destaque é a visita da Presidente Dilma Rousseff a Washington em abril de 2012, durante a qual ocorreu a cerimônia de entrega do *Woodrow Wilson Award for Public Service* na sede do Wilson Center¹⁹.

Em relação ao objeto de pesquisa, este relatório é um divisor de fases na representação do “combate à corrupção” no Brasil pela produção ideacional do *Brazil Institute*. Quantitativamente, os dados evidenciam uma rápida elevação na aparição dos termos relacionados ao fenômeno, passando do total de duas aparições na maior ocorrência anterior no *Anual Report 2009-2010* (WILSON CENTER, 2011a) para 17 (dezessete) ocorrências no *Anual Report 2011-2013*. (WILSON CENTER, 2013)

Na abordagem qualitativa há diversas evidências do maior interesse na difusão de ideias sobre o “combate à corrupção”. O *rule of law* adquire um novo status passando a integrar, de modo expresse, a relação de interesses compartilhados entre Estados Unidos e Brasil que consta da mensagem de abertura de Jane Harman:

Durante minhas duas décadas como Membro do Congresso dos EUA, eu viajei várias vezes ao Brasil para estudar os interesses compartilhados pelos nossos países em educação, ciência e tecnologia; energia e mudança climática; cooperação em segurança internacional; e o *rule of Law* (grifo nosso) (WILSON CENTER, 2014, p. 2)²⁰.

Além disso, o documento confere grande visibilidade para o que considera serem as suas “maiores iniciativas” em relação ao governo federal brasileiro (WILSON CENTER, 2014, p. 11): o *Congressional Study*

¹⁹ Segundo o documento, a realização do evento contou com a participação e colaboração do Embaixador do Brasil nos EUA, Mauro Vieira, que viria a ser, posteriormente, Ministro das Relações Exteriores do Brasil (2015-2016). Na ocasião, o *Brazil Institute* promoveu um dia inteiro de conferências com autoridades “*de todos os ramos do governo brasileiro*” (WILSON CENTER, 2014, p. 4), com a nota distintiva para a presença de membros dos demais poderes.

²⁰ Na mensagem do relatório anterior, Jane Harman afirmava: “Durante minhas duas décadas como Membro do Congresso dos EUA, eu viajei várias vezes ao Brasil para estudar interesses compartilhados pelos nossos países, tais como segurança energética, mudança climática e cooperação em segurança internacional.” (WILSON CENTER, 2011a, p. 1)

Mission on Innovation que reuniu deputados federais e senadores para seminários com experts em políticas de inovação e boas práticas, e o *Brazil-U.S. Judicial Dialogue*, que reuniu Ministros do STF, juízes, advogados e acadêmicos brasileiros e norte-americanos “em um seminário com o objetivo de aprofundar a compreensão do *rule of law* em ambos os países” na Biblioteca do Congresso dos EUA (WILSON CENTER, 2014, p. 17).

Segundo o relatório, o *Dialogue* retomava uma iniciativa anterior, que ocorrera em 1998, pela conjugação de esforços do Juiz Distrital norte-americano Peter J. Messitte e da Ministra do STF, Ellen Gracie Northfleet (WILSON CENTER, 2014). Nesse caso, as trajetórias profissionais desses dois juristas evidenciam um investimento em estratégias internacionais (DEZALAY; GARTH, 2000, 2002). Messitte é formado em Direito pela Universidade de Chicago (1966). Logo após a graduação, ingressou como voluntário no *The Peace Corps* e mudou-se para São Paulo, onde morou até 1968. Neste período, lecionou direito comparado na Universidade de São Paulo (USP). Ao retornar aos EUA, exerceu a advocacia até ingressar na magistratura como juiz associado e, finalmente, juiz distrital após indicação do Presidente Clinton em 1993²¹. A conexão com o campo jurídico brasileiro é intensa e prolongada, sendo consagrada, em 2017, com a Ordem do Cruzeiro do Sul, “*pelas contribuições para o judiciário brasileiro por quase 50 anos*” (UNITED STATES DISTRICT COURT, 2018).

Por sua vez, Ellen Gracie é graduada pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1970). Ingressou no Ministério Público Federal em 1973 deixando a carreira para integrar, como desembargadora federal pelo quinto constitucional, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região em 1989. Por indicação do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi nomeada Ministra do STF (2000). Destaca-se que foi bolsista da Fundação Fullbright (*Hubert H. Humphrey Fellowship Program*) entre 1991-1992 e jurista em residência da Biblioteca do Congresso dos EUA em 1992 (BRASIL, 2000).

Em 2011, o *Brazil Institute* promoveu o *Brazil-USA Judicial Dialogue* em parceria com a Embaixada do Brasil em Washington, a Georgetown University e quatro escritórios de advocacia brasileiros e norte-americanos (Mattos Filho Veiga Filho Marrey Jr. & Quiroga Advogados; Mattos Muriel Kestener Advogados; Boies, Schiller & Flexner LLP; and Arnold and Porter LLP). Na ocasião, o evento para intercâmbio de experiências e conhecimentos contou com participação dos Ministros do STF Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Ellen Gracie, dos acadêmicos norte-americanos e brasileiros Jon Mills (*University of Florida*), Keith Rosenn (*University of Miami*), Joaquim Falcão (Fundação Getúlio Vargas) e abordou os seguintes temas:

Constituições, Direitos Fundamentais e Democracia O papel das Cortes Constitucionais nas duas maiores democracias do hemisfério ocidental; Controle de Constitucionalidade e o Processo de Revisão Judicial Legitimidade, Transparência e Segurança Jurídica nas Decisões do Supremo Tribunal Federal; Desafios da Administração do Tribunal; Papel da Resolução Alternativa de Litígios: Conciliação e Mediação no Direito Brasileiro e Americano; Devido Processo Legal, Garantias Constitucionais e Recursos; Justiça Eleitoral e Democracia Áreas Potenciais para a Cooperação Bilateral; e Investigação e Julgamento dos Casos de Corrupção Política (WILSON CENTER, 2011b, p. 4).²²

²¹ A trajetória profissional de Messitte constitui caso representativo clássico do fenômeno conhecido como “porta-giratória” ou “*revolving-door*” (TEIXEIRA, 2009, p. 5), que ilustra a circulação constante entre esferas pública e privada que caracteriza o espaço social dos *think tanks*.

²² As conferências do Brazil-USA Judicial Dialogue foram transcritas e publicadas em separado (WILSON CENTER, 2011b).

Além do fortalecimento corporativo dos juristas brasileiros, a agenda anticorrupção adquire centralidade no debate público refletindo na produção ideacional do *Brazil Institute*, que passa a utilizá-la como referência constante das análises do cenário político. Esse aspecto evidencia-se na notícia dos debates de *Brazil's Challenging 2013 Outlook*, que reuniram David Fleischer (Universidade de Brasília), João Augusto de Castro Neves (*Eurasia Group*), Matthew T. Taylor (*American University*) e Clifford Young (IPSOS), para discutir “as eleições municipais de outubro de 2012 e o julgamento do Supremo Tribunal Federal com condenações sem precedentes no maior escândalo de corrupção política do Brasil” (WILSON CENTER, 2014, p. 28)²³.

No mesmo sentido, a notícia do evento *The Meaning and Implication of the “Mensalão”, Brazil's Largest Trial on Political Corruption* evidencia o foco da prática discursiva na exposição do papel desempenhado pelo Poder Judiciário brasileiro. Nos debates, participantes como Marcelo Cavali (juiz federal brasileiro), Peter Messitte (juiz distrital norte-americano), Paulo Sotero (*Brazil Institute*), Matthew T. Taylor (*American University*) e Oscar Vilhena (Fundação Getúlio Vargas), evidenciam uma diversidade de agentes do campo jurídico brasileiro (magistrados e acadêmicos) que investem na circulação internacional e utilizam os recursos adquiridos para consolidar o papel de mediadores de ideias e modelos de justiça entre o campo doméstico e o internacional (ENGELMANN, 2012).

Do ponto de vista da produção ideacional, este relatório indica uma mudança epistêmica (LEGRO, 2000) no seio do Wilson Center no sentido da transição para uma nova ideia dominante favorável à promoção do *rule of law* e ao combate à corrupção pelos agentes e instituições judiciais brasileiras. Em contrapartida, é interessante notar que essa alteração corresponde ao maior protagonismo político desses mesmos agentes e instituições (ENGELMANN, 2017, 2018a, 2018b).

Em 2017, a publicação do relatório mantém o padrão de tratamento descritivo de iniciativas ao longo de aproximadamente 80 páginas. Contudo, o espaço dedicado ao Poder Judiciário brasileiro é ampliado, o que se vê desde a abertura com a longa e elogiosa homenagem à memória do Ministro do STF Teori Zavascki, que havia falecido em um acidente aéreo em janeiro de 2017, poucos meses após apresentar uma conferência na instituição. Para o *Brazil Institute*, a “trágica morte pôs em dúvida o futuro da investigação [da Operação Lava Jato], apesar de sua importância histórica e amplo apoio popular” (WILSON CENTER, 2017, p. 2).

Desde as páginas iniciais, este relatório é representativo da prática discursiva de representação do Brasil pela ideia dominante da luta contra a corrupção política e da promoção do *rule of law* pelos agentes e instituições judiciais brasileiras, o que está contido nas reiteradas imagens do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff associado à Operação Lava Jato. Essa constatação não decorre apenas do novo aumento quantitativo de aparições de termos relacionados ao combate à corrupção, que passaram do total de 17 (dezessete) ocorrências na maior série anterior (*Annual Report 2011-2013*) para 64 (sessenta e quatro) no *Annual Report 2015-2016*²⁴. Ela é resultado da análise qualitativa da produção ideacional do *Brazil Institute*, a começar pela mensagem de abertura Anthony S. Harrington. Nesse espaço tradicional para opinião dos principais atores da entidade, Harrington ressalta o papel do *think tank* como fórum informal de discussão dos desafios

²³ Com enfoque semelhante, as notícias dos eventos “*Protests in Brazil: Why now? What do they mean?*” (WILSON CENTER, 2014, p. 27) e “*Why Brazilians Like Dilma Despite The Bad News*” (WILSON CENTER, 2014, p. 30) denotam perplexidade e agressividade.

²⁴ Ver Quadro 1.

brasileiros e as iniciativas de apoio à inovação em ciência e tecnologia, mas, sobretudo, expõe como adesão à luta contra a corrupção como uma conquista no cenário nacional:

Os eventos de 2015 e 2016 desafiaram as bases sociais, políticas e econômicas do Brasil, e o governo busca restaurar a confiança na economia e sua própria credibilidade na sequência de revelações prejudiciais de corrupção e do impeachment de uma presidente. Ainda assim, é animador que eventos recentes também tenham destacado a força das instituições democráticas do Brasil e a resiliência de seu povo. (WILSON CENTER, 2017, p. 3).

Da mesma forma, a mensagem de abertura de Paulo Sotero reproduz essa retórica, que se aproxima do discurso moralista próprio do novo ideário²⁵ ao exaltar o fortalecimento dos agentes e das instituições judiciais no combate à corrupção:

Os anos 2015 e 2016 provavelmente serão lembrados pela gravidade da crise política, econômica e moral enfrentada pelo Brasil. No entanto, eles também devem ser lembrados como um período de renovação e afirmação da democracia, em que juízes, promotores e agentes da lei avançaram na promoção do *rule of law* (...).

(...)

Foi um final emblemático de dois anos repletos de desafios, mas que também ofereceu oportunidades para o Brasil fortalecer seu compromisso com a democracia, a transparência e a inovação (WILSON CENTER, 2017, p. 5).

No entanto, as evidências vão além do que dizem os dirigentes da entidade. O relatório é exaustivo ao noticiar uma sequência de eventos em que a corrupção política e as investigações da Lava Jato dominaram o foco discursivo sobre o Brasil, apesar da temática sequer marcar presença no título de chamada dos debates: *Rousseff's Uphill Battle to Revive Brazil's Economy: What Brazilians Think of the President's New Austerity Plan* em fevereiro de 2015; *Will Brazil Keep its Investment Grade Status? A Conversation with Experts on the Country's Macroeconomic Prospects in a Time of Crisis* em abril de 2015; *After the Downgrading, the Crisis Deepens* em setembro de 2015; *Contrasting Perspectives on Brazil's Current Troubles* em abril de 2015; e, *Looking Toward 2017: Prospects for Brazil-U.S Relations and the Domestic Political Outlook for Brazil* em novembro de 2016 (WILSON CENTER, 2017).

Contudo, o auge é o destaque dado ao tema do *Rule of Law*, que passa a contar com uma seção temática própria para apresentação dos eventos relacionados à nova iniciativa chamada de *Rule of Law Lecture Series*. Promovida em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade de Washington, as atividades procuram reunir os diversos agentes posicionados nos campos jurídicos brasileiro e norte-americano (juízes, procuradores da república, promotores de justiça, advogados de defesa, acadêmicos) em conferências que explorem assuntos de interesse mútuo. A apresentação institucional do *Wilson Center* para lançamento da *Series* é esclarecedora do papel desempenhado pelos *think tanks* como “operadores de sentido” (TEIXEIRA, 2017):

Inspirado pela esperança na evolução da crise do país, o *Brazil Institute* lançou em julho de 2016 uma série de palestras para explorar os vários aspectos institucionais dessa transformação histórica em

²⁵ Para uma análise do conteúdo moralista da luta anticorrupção, ver Engelmann (2017, 2018a, 2018b, 2018c). Há uma abordagem interessante associando o conteúdo moralista do protagonismo judicial contra a corrupção com o conceito de ideologia meritocrática da classe média (BOITO JÚNIOR, 2017a, 2017b, 2018; BOITO JÚNIOR; SAAD FILHO, 2016).

andamento no maior país da América Latina. A *The Rule of Law Initiative*, que reflete um foco mais amplo do *Wilson Center* na luta global contra a corrupção, traz para o público de Washington juizes, promotores, advogados de defesa, especialistas jurídicos e profissionais envolvidos na evolução da justiça e do *rule of law* no Brasil (WILSON CENTER, 2015-2016, p. 14).

Sob essa inspiração, o Wilson Center promoveu o evento *The Rule of Law in Brazil: Three Decades of Progress and Challenges*, em maio de 2015, que reuniu uma grande diversidade de atores governamentais, acadêmicos, advogados (TEIXEIRA, 2017), tais como Luiz Alberto Figueiredo, Embaixador do Brasil nos Estados Unidos; o Ministro Luis Inácio Adams, Advogado-Geral da União; Oscar Vilhena Vieira, Professor Faculdade de Direito da FGV-SP; Glaucia Maria Lauletta Frascino, sócia do escritório Mattos Filho Advogados; Ministro Nelson Jobim, Ex-Deputado Federal, Ministro da Justiça, Ministro da Defesa e ex-Presidente do STF; Joaquim Falcão, Professor da Faculdade de Direito da FGV-RJ; Linn Hammergren, consultora independente de reformas do Poder Judiciário; Eli Whitney Debevoise, sócia do escritório Arnold & Porter LLP; Amadeu Ribeiro, sócio da filial em Nova Iorque do escritório Mattos Filho Advogados; Raquel Dodge, Subprocuradora da República e Assessora do Procurador-Geral da República²⁶; Maria Tereza Sadek, Professora de ciência política da USP; Luciana Gross Cunha, Professora de ciência política da Faculdade de Direito da FGV-SP; Matthew M. Taylor, Professor da *American University*; Claudio Grossman, Professor da *American University*; e, Jim Goldgeier, Professor da *American University*. Na apresentação do evento, a representação do ambiente dos debates reforça a nova ideia dominante relacionada ao papel político-institucional do sistema judicial na democracia brasileira:

Três décadas de governo democrático no Brasil produziram um progresso significativo no sentido de estabelecer um estado de direito universal e efetivo na maior nação da América do Sul. As instituições formais do sistema judicial foram aprimoradas significativamente através de uma série de reformas na estrutura legal, mudanças nas regras processuais e melhorias no quadro de funcionários e administração. Os tribunais atenderam às crescentes demandas dos cidadãos, melhorando sua eficiência, ao mesmo tempo em que ampliavam simultaneamente o acesso à justiça. Embora ainda existam desafios importantes, o sistema judicial reduziu a lacuna entre as demandas por justiça e o reconhecimento de direitos, contribuindo para melhorar a justiça social, melhorar os resultados de desenvolvimento e o aprofundamento da democracia no país.

Sob a égide da *The Rule of Law Lectures Series*, o Wilson Center promoveu ainda as conferências com atores centrais do Poder Judiciário brasileiro, tais como o Ministro do STF José Antônio Dias Toffoli, em junho de 2016 (WILSON CENTER, 2016a, 2017); o Juiz Federal Sérgio Moro²⁷, em julho de 2016 (WILSON CENTER, 2017); e, os Ministros do STF Teori Zavaschi e Gilmar Mendes, em 2017 (WILSON CENTER, 2017). Nesses eventos, as ações de combate à corrupção política são temas centrais das exposições e dos debates, sendo constante a prática discursiva que serve à construção da narrativa de aprimoramento do *rule of law* no Brasil.

A produção ideacional presente no relatório Wilson Center, 2017 indica uma manutenção epistêmica em relação ao anterior (WILSON CENTER, 2016), permitindo-se afirmar que se trata de uma transição para uma nova ideia dominante favorável à promoção do *rule of law* e ao combate à corrupção pelos agentes e

²⁶ Procuradora-Geral da República entre 2017 e 2019.

²⁷ Interessante observar que a publicação da conferência contém uma foto em que o magistrado posa ao dos dirigentes do Wilson Center (Paulo Sotero, Anthony Harrington, Jane Harman), do juiz norte-americano Peter Messitte (debatedor do evento) e do ex-Ministro da Fazenda do Brasil Joaquim Levy. A presença do economista brasileiro é mais uma evidência do fenômeno da porta giratória que caracteriza os agentes que circulam em torno dos *think tanks* norte-americanos (TEIXEIRA, 2017).

instituições judiciais brasileiras. Nessa fase, o Wilson Center atinge um estágio mais avançado nas práticas que caracterizam os *think tanks* com a publicação do primeiro *policy brief* especialmente dedicado ao Brasil, em 2018: “Governança e crime organizado: proposta de cooperação interagência para prevenção e repressão da corrupção com apoio na inteligência financeira”, de Bechara (2018) ²⁸.

Conclusão

A difusão internacional do ideário anticorrupção insere-se nos fluxos de importação-exportação de modelos institucionais de reforma do Estado e dos modelos de regulação intensificados nos últimos vinte anos. A compreensão das diferentes trajetórias desses movimentos internacionais nos espaços de poder nacional exige um esforço de análise combinada de sua apropriação pelas diferentes frações da elite e suas estratégias de uso para construir ou reforçar posições de poder. Nesse sentido, a exploração dos relatórios de um *think tank* com forte presença no cenário nacional mostrou-se um ponto importante para uma agenda de pesquisas que busca relacionar as reconversões corporativas das elites jurídicas brasileiras com a difusão internacional de modelos de Estado e direito.

Ao longo da análise cronológica dos relatórios do Wilson Center pode-se perceber que as questões relacionadas à corrupção e ao sistema judicial passaram a adquirir centralidade na agenda de difusão de ideias em estreita afinidade com as variações da conjuntura política nacional. É possível, inclusive, para efeitos de sistematização, dividir a produção ideacional do Wilson Center em duas fases utilizando a lógica da mudança epistêmica para explicar a alteração da ideia dominante em favor da promoção do *rule of law* e do combate à corrupção pelos agentes e instituições judiciais. Na primeira fase, que corresponde ao período do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), embora existissem sinais de que poderiam ser mobilizados; o *rule of law* e a luta anticorrupção não constituíam interesse de agenda. Na segunda fase, que corresponde ao período dos governos Dilma Rousseff e Michel Temer (2011-2017) as evidências permitem concluir que houve uma alteração em favor do novo ideário.

No mesmo sentido da movimentação de ideias caminham as conexões com os agentes judiciais com maior protagonismo na agenda anticorrupção no Brasil. A realização de diversos eventos reunindo juízes federais e ministros do STF com especialistas e agentes judiciais americanos através do Wilson Center, evidencia a estratégia internacional da entidade. A agenda internacional anticorrupção envolve um amplo espaço de instituições e atores que promovem desde prescrições morais da “boa governança” até modelos técnicos de recuperação de ativos. Logo, essas iniciativas do *think tank* Wilson Center se coadunam com a intensificação das relações internacionais estabelecidas pelas elites jurídicas brasileiras ao longo da última década. Entre essas, podemos destacar a intensificação da cooperação jurídica e técnica entre agentes judiciais

²⁸ Entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018, o Brazil Institute assegurou “suporte e orientação” (BECHARA, 2018, p. 1) para elaboração do relatório, cuja análise concluiu com a recomendação de política pública para “alteração da Lei n. 9613/98 (Lei de Lavagem de Dinheiro) para ampliar o objeto da lei e a competência do Conselho de Atividades Financeiras para a prevenção e repressão à corrupção, ou alterar a Lei n. 12846/2013 para criar estrutura semelhante ao COAF” (BECHARA, 2018, p. 8). Fábio Ramazzini Bechara é promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo e doutor em direito e, desde 2010 professor do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, do Ministério da Justiça; e, *global fellow* do Wilson Center. Bechara apresenta trajetória acadêmica de estudos no exterior, com pós-doutorado no Wilson Center (2017-2019) e formação complementar pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos (2006).

brasileiros e homólogos americanos, assim como a consolidação da presença de agentes judiciais em grupos de trabalho na OCDE e na ONU, além dos convênios celebrados por instituições judiciais federais com a ONG Transparência Internacional. Indubitavelmente, esse conjunto de conexões que ligam as elites jurídicas brasileiras ao espaço internacional contribuiu para a versão do protagonismo judicial que se observou no âmbito das operações anticorrupção. Para além da conjuntura das operações, e, em especial no caso do movimento de ideias patrocinado pelo Wilson Center; essas conexões contribuem para a ampliação da influência americana nas concepções de direito e gestão das instituições judiciais que impactam as reconversões das posições políticas e a formação das elites jurídicas brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ABELSON, Donald. **A capital idea: think tanks and US foreign policy**. Montreal: McGill- Queen's University Press, 2006.
- BARROS, Alexandre de Souza Costa. **Currículo do sistema currículo Lattes**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4788917H1>>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- BATISTA, Henrique Gomes. **STF terá que enfrentar debate sobre prisão em 2ª instância, diz Toffoli**. Rio de Janeiro, O Globo, 06 jul. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/stf-tera-de-enfrentar-debate-sobre-prisao-em-2-instancia-diz-toffoli-19659387>>. Acesso em 19 ago. 2018.
- BECHARA, Fábio Ramazzini. **Currículo do sistema currículo Lattes**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4253569U4>. Acesso em: 10 ago. 2019.
- BECHARA, Fábio. **Governança e crime organizado no Brasil**: proposta de cooperação interagência para prevenção e repressão da corrupção com apoio na inteligência financeira. Washington: Wilson Center, 2018. Disponível em: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/policy_brief_-_bechara.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.
- BOITO JÚNIOR, Armando; SAAD-FILHO, Alfredo. Estado, instituições estatais e poder político no Brasil. **Latin American Perspectives**, v. 43, n. 2, p. 191-211, 2016.
- BOITO JÚNIOR, Armando. A corrupção como ideologia. **Crítica Marxista**, n. 44, p. 9–19, 2017a.
- BOITO JÚNIOR, Armando. Lava-Jato, classe média e burocracia de Estado. **Princípios**, v. 2, n. 3, p. 29-34, 2017b.
- BOITO JÚNIOR, Armando. Apresentação. In: BOITO JÚNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil. Os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas, SP: Editora UNICAMP, Editora UNESP, 2018.
- BOUCHER, Stephen; ROYO, Martine. **Les think tanks: cerveaux de la guerre des idées**. Paris: Ed Félin, 2004.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal. **Mensagem Presidencial nº 231, de 2000**. Novembro de 2000, p. 21728-21739. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/EllenGracie/CurriculoBiografia/001.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.
- BOURDIEU, Pierre. **Noblesse d'État**. Paris: Ed. Minuit, 1989.

- BOURDIEU, Pierre. **Sur l'État**. Paris: Ed. Seuil, 2012.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 15: 43 (2000), p. 163-76.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. **The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- DEZALAY, Yves. Les courtier de l' international: héritiers cosmopolites, mercenaires de l' imperialisme et missionnaires de l'universel. **Actes de la recherche en sciences sociales** n. 151-152, 2004.
- DEZALAY, Yves; MADSEN, Mikael Rask. Espaços de poderes nacionais, espaços de poderes internacionais: estratégias cosmopolitas e reprodução de hierarquias sociais. In: CANEDO, Letícia; TOMIZAKI, Kimi; GARCIA Jr., Afrânio. (orgs.) **Estratégias educativas das elites brasileiras na era da globalização**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2013.
- ENGELMANN, Fabiano. Globalização e Poder de Estado: Circulação Internacional de Elites e Hierarquias do Campo Jurídico Brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, 55: 2 (2012), p. 487-516.
- ENGELMANN, Fabiano. “Da ‘crítica do direito’ ao ‘combate à corrupção’: deslocamentos do ativismo político-judicial.” **Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar**, 7: 2 (2017), p. 297-312.
- ENGELMANN, Fabiano. LA LUTTE ANTI-CORRUPTION AU BRÉSIL DES ANNÉES 2000: entre l' activisme politico-judiciaire et les vertus du marché international. In: Colloque Usages et Réception de la Sociologie d' Yves Dezalay, 2018, Paris. **Annales du Colloque Usages et Réception de la Sociologie d' Yves Dezalay**. Paris: CESSP/Sorbonne/EHESS, 2018a. v. 1. p. 1-35.
- ENGELMANN, Fabiano. O campo jurídico e a força do direito na política brasileira. In: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RÍO, Andrés (org.). **Justiça do Brasil: às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018b.
- ENGELMANN, Fabiano; MENUZZI, Eduardo. The Internationalization of the Brazilian Public Prosecutor's Office: anti-Corruption and Corporate Investments in the 2000s. **Brazilian Political Science**. Vol 14, N. 1, 2020.
- LEGRO, Jeffrey W. Whence. American Internationalism. **International Organization**, 54: 2 (2000), p. 253-89.
- MCGANN, James G. 2017 **Global Go To Think Tank Index Report** (2018). TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports. Disponível em: <https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks>. Acesso em 25 ago. 2018.
- MEDVETZ, Thomas. **Think tanks in America**. Chicago: Chicago University Press, 2012.
- MENUZZI, Eduardo. **Internacionalização e estratégias corporativas no campo jurídico brasileiro: A Advocacia-Geral da União (AGU) no “combate à corrupção” (2000-2019)**. 102 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.
- NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento. Da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Companhia da Letras, 2013.
- RAMALHO, Renan. **Teori responde a crítica sobre demora do STF em julgar ações penais**. Brasília, G1, 07 nov. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/teori-responde-criticas-sobre-demora-do-supremo-em-julgar-acoes-penais.html>>. Acesso em 28 ago. 2018.

- ROCHA, Camila. Direita em rede: think tanks de direita na América latina. In: VELASCO, S.; KAYEL, A.; CODAS, G. (orgs.) **Direita, volver! o retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2015.
- SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Argentina e Brasil na visão dos think tanks dos Estados Unidos. **Revista Carta Internacional**, 13: 1 (2018), p. 127–47.
- SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Os think tanks dos EUA e as visões sobre a atuação internacional do Brasil. **Relaciones Internacionales**, 50 (2016), p. 171–87.
- TEIXEIRA, Tatiana. O Brasil dos think tanks norte-americanos. **Anais do 41 ° Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais** (Anpocs), Caxambu: ANPOCS, 2017.
- TOURINHO, Marcos. Brazil in the global anticorruption regime. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61:1 (2018), p. 1-18.
- TREVISAN, Cláudia. Moro diz que sua participação na Lava Jato pode acabar no fim do ano. **O Estado de SP**, São Paulo, 14 jul. 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,moro-diz-que-sua-participacao-na-lava-jato-pode-acabar-no-fim-do-ano,10000062920>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- UNITED STATES DISTRICT COURT. DISTRICT OF MARYLAND. **District Judges Peter J. Messitte, District Judge**. Maryland, USA, 2018. Disponível em: <<http://www.mdd.uscourts.gov/peter-j-messitte-district-judge>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- WILSON CENTER. **Brazil @ The Wilson Center Annual Report 2003-2004**. Washington, DC, 2004. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/AnnReportFinal.2003.04.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **Brazil Institute Annual Report 2006-2007**. Washington, DC, 2007. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/brazil.annual%20report.06.07.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- ILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **Brazil Institute Annual Report 2009-2010**. Washington, DC, 2011a. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Brazil%20Institute%20Annual%20Report%2C%202009-2010.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **Brazil-United States Judicial Dialogue**. Washington, DC, 2011b. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Copy1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **Brazil Institute Annual Report 2011-2013**. Washington, DC, 2014. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/brazil_institute_report_of_activities.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **Brazil Institute Annual Report 2014**. Washington, DC, 2016. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/brazil_institute_annual_report_2014_0.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **Brazil Institute Annual Report 2015-2016**. Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/bi_annual_report_-_final_-_online_version.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **A Conversation with Justice José Antonio Dias Toffoli. The Evolving Role of Brazil's Supreme Court.** Washington, DC, 2016a. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/bi_rule_of_law-toffoli_finalv2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **A Conversation with Judge Sergio Moro. Handling Systemic Corruption in Brazil.** Washington, DC, 2016b. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/bi_rule_of_law-sergio_moro_finalv2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **A Conversation with Justice Gilmar Mendes. Building a Modern and Transparent Electoral System in Brazil.** Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/bi_160822_rule_of_law_gilmar_3.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **A Conversation with Justice Teori Zavascki. A Panoramic View of the Supreme Court and its Functions.** Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/bi_160822_rule_of_law_teori-v2b.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **About.** Washington, DC, 2018a. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/about-0>>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- WILSON CENTER. BRAZIL INSTITUTE. **2017 Brazil Institute Report of activities.** Washington, DC, 2018b. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/bi_annual_report_2017_final_-_lr_online.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018. BAPTISTA, Belén; DAVYT, Amílcar. La elaboración de políticas de ciencia y tecnología e innovación en América Latina: ¿transferencia, adaptación o innovación? In: KREIMER, P. et al (Ed.). **Perspectivas Latinoamericanas en el Estudio Social de la Ciencia, la Tecnología y el Conocimiento.** Ciudad de México: Siglo XXI, 2014. p. 365-379.

*Recebido em 27 de agosto de 2019.
Aprovado em 28 de abril de 2020.*

RESUMO

O artigo pretende trazer elementos para a análise do papel dos think tanks na construção da agenda política das instituições judiciais no Brasil dos anos 2000. Para tanto, nos centramos no protagonismo do *think tank* norte-americano *Woodrow Wilson International Center for Scholars* na difusão da agenda anticorrupção e nas relações estabelecidas com a cúpula do Judiciário no cenário nacional. Através da análise de conteúdo dos sucessivos relatórios publicados pela entidade, bem como, das conexões entre apoiadores, intelectuais e agentes judiciais que ocupam postos de destaque no Judiciário brasileiro; buscou-se explorar a produção ideacional do Wilson Center. O material obtido evidencia o investimento das ações do Instituto em direção à difusão da agenda anticorrupção. Esse processo se intensifica, especialmente a partir de 2014, quando os laços de cooperação com a elite jurídica brasileira aparecem através de diferentes eventos em uma conjuntura de forte protagonismo político e judicial em torno dessa agenda.

Palavras-chave: Wilson Center; Elites Jurídicas; Brasil.

ABSTRACT

The article aims to bring elements to the analysis of the role of the think tanks in the building of the political agenda mobilized by the judicial institutions in Brazil 2000s. We focus on the role of the American think tank Woodrow Wilson International Center for Scholars in spreading the anticorruption agenda and in the relations established with the summit of the Judiciary on the national scene. Through content analysis of the successive reports published by the entity, as well as the connections between supporters, intellectuals and judicial agents who occupy prominent positions in the Brazilian Judiciary; we sought to explore the Wilson Center ideational production. The material obtained shows the direction of the Institute's actions towards the dissemination of the anti-corruption agenda. This process intensifies, especially as of 2014, when cooperation ties with the Brazilian legal elite arise through different events in a context of strong political and judicial protagonism around this agenda.

Keywords: Wilson Center; Legal Elites; Brazil.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



O BRASIL E A GUERRA DAS MALVINAS – UMA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO

Brazil and the Malvinas War - an analysis of the brazilian decision-making process

Tulio Sérgio Henriques Ferreira¹
Clarice Maria Lima Fortes²

Introdução

O conflito entre a Argentina e a Reino Unido, iniciado no outono de 1982, atordoou o mundo. Em tentativa surpresa de tomar posse do Arquipélago das Malvinas, a Argentina precipitou uma guerra invulgar entre nações do “terceiro” e do “primeiro” mundos (nomenclatura já caduca, mas, naquela conjuntura, correntemente utilizada para designar o status dos países no sistema internacional). A disputa foi intensamente moldada pelo contexto geopolítico do período da Guerra Fria. Apesar da existência de alguns estudos sobre o tema (NETO, 2006; VIDIGAL, 2011; BANDEIRA, 2012;), revelações de novas informações e arquivos ainda acendem debates quanto às suas condicionantes e consequências (CHADE, 2012). O envolvimento do Brasil no conflito anglo-argentino deriva-se de variáveis complexas e delicadas, pois confrontava dois países importantes para o Brasil, que vivia conjuntura sensível.

Com a Argentina, o país retomava relacionamento cordial após tensas disputas relativas aos dos recursos hídricos de Itaipu e temia que a guerra “poderia destruir todo o esforço que se vinha fazendo para criar confiança entre os dois países” (GUERREIRO, 1992, p. 99). Com o Reino Unido, o Brasil gostaria de manter boas relações devido ao delicado momento econômico brasileiro. Guerreiro analisava que, “apesar de ampla diversificação de nossos horizontes de cooperação internacional, o Reino Unido permanece como um dos nossos principais parceiros em comércio e em investimentos” (GUERREIRO, 1981).

¹ Pós-doutor pela Brown University. Doutor e Mestre pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) e História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Email: tulioferreira@gmail.com

² Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Email: clahfortes@gmail.com

A possível preponderância do Chanceler Saraiva Guerreiro como a unidade última de decisão³” neste conflito poderá ser ponderada (e reavaliada em sua intensidade) através de revisão bibliográfica e documental mais apurada acerca do tema. Assim, poder-se-á identificar a influência, mesmo que em graus distintos, de outros atores, como o Presidente João Batista de Oliveira Figueiredo, personagens ligados às Forças Armadas e outros órgãos da burocracia estatal e da sociedade civil. Neste sentido, pode-se pensar, conforme Holsti (2016), que aspectos psicológicos e características da personalidade dos formuladores de políticas seriam possíveis elementos influentes na explicação de decisões e ações. No entanto, conforme preceitos básicos da Análise de Política Externa (APE), impõe-se o estudo multidimensional dos fenômenos, sendo compulsória a análise dos aspectos conjunturais internos e externos no processo decisório para o posicionamento da política externa brasileira no âmbito do conflito.

Considerando o processo de redemocratização em curso no país⁴, que implicava a modificação de formas, meios e quantidade de atores na formulação das políticas públicas, este estudo averigua a “essência da decisão” da PEB no conflito austral. Neste sentido, a APE oferece aporte analítico que transcende análises estado-centradas e abre possibilidades de investigação do papel dos atores do processo decisório em diferentes níveis. Logo, tal aporte teórico mostra-se adequado para explicar o processo e as decisões de política externa considerando diferentes níveis de análise e utilizando-se perspectiva multidisciplinar (ALLISON, 1969; HERMANN, 1989; HUDSON, 2007).

Tal perspectiva multifatorial é fundamental para que se percebam as distintas capacidades dos países, tanto de influir quanto de serem influenciados no sistema internacional. Neste sentido, observa-se que

[l]a política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes en el sistema internacional (...). De este modo, la política interna no se sustrae a la influencia del sistema internacional. El grado de condicionamiento recíproco depende de la posición de poder de cada Estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevalecientes en el sistema internacional en el ámbito global, regional y bilateral (WILHELMY, 1988, p. 149 apud. RIBEIRO, 2006, p. 79).

Também relevante é considerar os níveis inferiores ao Estado, analisando-se as burocracias e indivíduos para a melhor compreensão da política externa dos países. A predominância de cada um desses níveis no processo decisório varia de acordo com o país, a etapa na qual se encontra o processo de decisão e o assunto que requer a decisão. Nesse sentido, os autores ressaltam que existem diferenças substanciais entre as dinâmicas próprias da tomada de decisão individuais e grupais, principalmente devido às negociações internas que envolvem as últimas (ALLISON, 1969; HERMANN, 1989; HUDSON, 2007).

Assim, levando-se em conta tais aspectos teóricos e metodológicos, busca-se compreender o jogo de poder entre os atores envolvidos nas decisões tomadas no âmbito da política externa brasileira na conjuntura da Guerra das Malvinas em 1982. Para tanto, o estudo baseou-se em registros bibliográficos, autobiografias

³ Um conceito importante abordado ao longo do presente trabalho, a “unidade última de decisão” foi definida por Hermann e Hermann (1989) como o indivíduo e/ou grupo(s) de indivíduos que possuem a capacidade de controlar os recursos do governo na política exterior, bem como o poder de impedir que outras entidades/grupos possam impedi-los de executar tais decisões de P.E

⁴ Em seu discurso ao assumir o poder, Figueiredo se compromete com a transição democrática: “Reafirmo: é meu propósito inabalável (...) fazer deste País uma democracia.”. Jornal Folha de S. Paulo, São Paulo, 16 de março de 1979 [acervo online].

como a de Ramiro Saraiva Guerreiro, “Lembranças de um Empregado do Itamaraty” (1992), edições de *Folha de São Paulo*, *Jornal do Brasil* e *O Estado de São Paulo* da época, e outras fontes documentais. Do ponto de vista estrutural, o artigo estará dividido, além desta introdução e da conclusão, em 3 partes. A primeira fará breve exposição do contexto histórico da relação bilateral Brasil-Argentina, aclarando-se a relevância do histórico de reaproximação entre as duas nações. A segunda analisará a política externa do Governo de João Figueiredo descrevendo acontecimentos que demonstram a importância das relações latino-americanas e, particularmente, com a Argentina para o último general presidente do ciclo autoritário brasileiro de 1964-1985. Especial atenção será dada ao nível individual do líder que carregava valores sentimentais com o país austral pelo seu histórico pessoal. Finalmente, a terceira seção detalhará as características, posições, consensos e dissensos de distintos atores identificados no processo decisório da crise das Malvinas, buscando concluir qual “unidade de decisão” foi prevalente para o caso em tela (HERMANN; HERMANN, 1989).

A Guerra das Malvinas e a conjuntura da construção de relações amistosas bilaterais entre Brasil e Argentina

Brasil e Argentina desenvolveram relações conturbadas durante a história, com ciclos de avanços e recuos em sua relação bilateral. (BUENO, 1997; SPEKTOR 2002; NETO, 2006; CANDEAS, 2010; VIDIGAL, 2011). Após o restabelecimento da democracia em ambos os países, na década de 1980, consolida-se aliança estratégica cujo ponto culminante é o Tratado de Assunção, de 1991, que estabelece o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Durante o período da vigência de ditaduras militares na região⁵, a relação entre Argentina e Brasil havia sido marcada, em muitos momentos, pelo conflito. Seu ponto histórico mais baixo ocorre na década de 1970, com os debates envolvendo o aproveitamento hídrico do rio Paraná. A proposta para a construção da usina teve intensa oposição Argentina, que sentia a possibilidade de o Brasil trazer o Paraguai para sua esfera de influência, alterando a balança de estabilidade na Bacia do Prata (NETO, 2006).

Ao longo da década de 1970, a construção de Itaipu e Corpus envolveu exaustivas negociações bilaterais entre Brasil e Argentina. Nesse aspecto, o progresso das tratativas sofre um revés, quando, em 1977, a Argentina resolve reabrir o questionamento acerca do princípio de consulta prévia,⁶ regredindo as conversações às etapas iniciais do projeto. O andamento das negociações é deteriorado, em 1978, em consequência do anúncio do aumento do número de turbinas de 18 para 20 feito pelo governo brasileiro presidido pelo general Ernesto Geisel (1974-1979). O contencioso chega à uma resolução final com a assinatura do Acordo Tripartite (entre Argentina, Brasil e Paraguai) em 1979, já no governo Figueiredo, pondo fim à um período permeado por intensas e difíceis negociações. Para autores que estudaram o período (SPEKTOR 2002; NETO, 2006; CANDEAS, 2010), o Acordo Tripartite, responsável pela compatibilização e

⁵ Para maiores detalhes sobre distintas trajetórias, períodos e peculiaridades dos regimes ditatoriais instalados na América Latina na segunda metade do século XX (FICO, 2008).

⁶ Para maiores esclarecimentos sobre esta conjuntura e distinção entre as teses da “consulta prévia” e “soberanista”, ver Ricupero (2017, p. 531) onde se lê: “Por iniciativa do governo militar do General Videla, a negociação teve início em fins de 1977 e prolongou-se pelos anos seguintes. A esta altura, o obstáculo maior não era tanto o princípio da consulta prévia, apesar na insistência nesse ponto da chancelaria (...) A tese da consulta revelava-se inócua ante a decisão brasileira de criar fatos consumados por meio do avanço acelerado das obras de construção de Itaipu”.

viabilização dos projetos de Itaipu e de Corpus, configura-se como marco central no âmbito do estabelecimento de nova e frutífera etapa nas relações bilaterais Brasil e Argentina.

Tais acontecimentos de 1979 foram responsáveis pelo abrandamento do tom que dominou, por longo período, as relações bilaterais e fomentou maior grau de cooperação no futuro. Tal entendimento mútuo teve como marco a visita do presidente do Brasil, João Figueiredo, à Argentina em maio de 1980. Essa mudança de atitude demonstraria ser perdurável ao sobreviver a diversas mudanças de governo na Argentina e no Brasil. Nesse sentido, a Guerra das Malvinas seria um evento marcante da era “pré-democrática” dos dois países, testando sua “amizade”. Na intervenção realizada por Saraiva Guerreiro perante o Conselho de Segurança da ONU, em 21 de maio de 1982, o Chanceler brasileiro fundamentou o posicionamento do Brasil considerando que desde o início “a situação foi entendida como uma ocupação de facto da parte do Reino Unido” (GUERREIRO, 1982b).

O contexto das relações bilaterais Brasil-Argentina no momento do conflito das Malvinas teve um papel central na definição do posicionamento brasileiro. Os responsáveis pela política externa do país reconheciam a necessidade de se preservar a mudança estratégica nas relações com a Argentina, impulsionada pela resolução do impasse envolvendo a hidrelétrica de Itaipu. A distensão do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina era considerada de tamanha importância, que o chanceler Saraiva Guerreiro julgou ser “essencial para o governo Figueiredo atravessar a tensão e os riscos criados, sem destruir a nova fase de excelentes relações com a Argentina que iniciara” (GUERREIRO, 1992, p. 103).

O fator Argentina em distintos níveis do governo João Figueiredo (1979-1985)

Entre meados dos anos 1970 e o início da nova década, o Brasil enfrentou realidade distinta em relação ao desenvolvimento econômico. O chamado “milagre econômico” vivido entre 1969 e 1973, um dos principais pilares do regime militar, já conhecera seus limites ainda no governo Medici (1969-1974) e lançara seus estertores ao governo Geisel (1974-1979)⁷. Os efeitos positivos desse referido milagre já não eram percebidos no governo de Figueiredo. Pelo contrário, a impossibilidade da manutenção de um modelo de desenvolvimento em passo acelerado impunha constrangimentos no plano interno e externo. No plano doméstico, o problema mais imediato foi a inflação. No campo externo, o país encontrou crescente dificuldade em honrar suas dívidas com os credores internacionais. Os saldos negativos da balança comercial e as dificuldades crescentes com a balança de pagamentos tornaram a situação das contas externas um tópico sensível para o governo de João Figueiredo, pois dificultava a obtenção de empréstimos no exterior, necessários para investimentos na economia nacional (MADRID, 2011).

Considerando-se o delicado contexto da época, João Baptista de Figueiredo (1979-1985) buscou, inicialmente, manter o crescimento econômico tentando editar novo PND como fizera a gestão do general Geisel (1974-1979). Na prática, o agravamento da situação das contas externas e a crescente pressão dos credores internacionais através do Fundo Monetário Internacional (FMI) acabou por gerar uma mudança de

⁷ Para melhor entendimento dos limites do modelo econômico implementado pelo governo Medici (1969-1974) e as consequências para os governos subsequentes, ver Castro e Souza (1985).

curso em 1981. Com o intuito de enfrentar o problema da balança de pagamentos, Figueiredo privilegiou estratégia econômica focada no estímulo à exportação. Tal opção de política econômica acabou por diminuir o consumo interno devido à redução dos gastos do governo e dos salários, somado ao aumento das taxas de juros (MADRID, 2011). Tal contexto recessivo traria custos sociais para o governo, acelerando a crise política e institucional e fomentando críticas ao regime militar, já bastante desgastado e vivendo transição de regime. Figueiredo, em seu discurso inaugural, reafirma “a decisão de promover o equilíbrio de nossas contas internacionais” (FIGUEIREDO, 1979).

No âmbito da política externa, a gestão de Figueiredo buscava dar continuidade àquela do seu antecessor Ernesto Geisel. Um indício de tal escolha pela continuidade está no pertencimento de Saraiva Guerreiro à “igrejinha” Azeredo da Silveira (CAMPOS, 1994). Guerreiro expressa as razões de sua escolha:

Fui convidado pelo presidente eleito a assumir a função de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Na ocasião, sua excelência me disse, *inter alia*, que me conhecia mais do que eu supunha e *desejava prosseguir, com as adaptações aconselháveis, na política externa do governo anterior* [grifos nossos] (GUERREIRO, 1992, p.27).

A política externa de Azeredo da Silveira foi consoante com o paradigma “Universalista”, compreendendo que a ampliação de relacionamentos do Brasil no Sistema Internacional traria ganhos para o país. Assim, a política externa continua sua busca de aprofundamento dos “laços diplomáticos com os países do Terceiro Mundo, nos quais se priorizavam a África Negra, principalmente os países de colonização portuguesa, e os países da América Latina, sendo a busca por boas relações com a Argentina primordial” (NETO, 2006, p. 32). Inserindo-se na perspectiva Universalista adotada, a ação internacional do país foi fortemente influenciada pela visão que relacionava a identidade brasileira com uma identidade latino-americana ampliada. Para o presidente Figueiredo, “[o] Brasil assum[iu] integralmente sua condição de país latino americano...” (FIGUEIRDO, 1980b).

De modo diverso, o cenário internacional do período não favorecia as relações com os Estados Unidos, havendo fortes divergências econômicas e comerciais entre os dois países (BANDEIRA, 2012; SPEKTOR, 2002). O Oriente Médio se encontrava envolto nas Guerras Irã-Iraque e do Afeganistão, e as nações africanas passavam por intensos conflitos de independência. Considerando-se esse cenário, seria razoável priorizar as relações com a América Latina, na medida em que ela representava opção viável no âmbito das possibilidades diplomáticas do Brasil. Porém, ao mesmo tempo, a década de 1980 foi, majoritariamente, período de crise para as nações latino-americanas. Os regimes militares da região vivenciaram forte contestação política, impulsionada pelo desgaste econômico e pelas medidas contencionistas adotadas.

O governo militar argentino, desgastado pelos abusos sistemáticos aos direitos humanos e pela forte crise econômica, implantou, no âmbito de sua Política Externa, duas orientações que visavam à melhoria da imagem argentina no exterior: política econômica de corte liberal e a aproximação com os Estados Unidos (CANDEAS, 2010). Neste último caso, houve frustração devido ao apoio dos EUA ao Reino Unido durante o conflito das Malvinas. Em tal contexto, as autoridades argentinas passam a conferir maior importância à

reaproximação com o Brasil, cujo ponto alto foi a já mencionada visita de Figueiredo ao General Videla, em 1980, a primeira de um presidente brasileiro desde Vargas em 1935 (CANDEAS, 2010).

Considerando-se as similitudes vivenciadas por boa parte dos países latino-americanos, seja no desgaste vivenciado pelos regimes ditatoriais, seja nas dificuldades econômicas face a um cenário internacional adverso, a PEB de Figueiredo passa a priorizar os relacionamentos regionais. Segundo Guerreiro,

[...] é evidente que os nossos vizinhos da América do Sul, em particular os do Prata, em termos de volume de contratos, têm uma significação muito especial para nós, são muito relevantes. O que nós podemos dizer sobre o atual estágio dessas relações é que, sendo elas muito boas, acontece que houve talvez um esforço muito maior para criar um grau de confiança mais acentuado, um clima de desinibição e de descontraimento que não diria que sempre existiu [...] (GUERREIRO, 1980, p.47).

Assim, Figueiredo teve a oportunidade de demonstrar a excepcionalidade do vizinho argentino para sua política externa ao revestir sua visita à capital argentina de considerável carga simbólica e emocional, frisando o fato desta ter sido a terceira realizada por um presidente brasileiro. Também importa destacar um fato biográfico: o mandatário brasileiro havia vivido boa parte de sua infância e adolescência na Argentina, devido ao exílio de seu pai (GUERREIRO, 1992, p. 97). Em um jantar oferecido pela classe empresarial argentina, Figueiredo expressa seu sentimento:

Tenho redobrada satisfação pelo fato de minha visita haver criado a oportunidade para esta manifestação de impacto positivo nas relações entre o Brasil e a Argentina — relações a cujo serviço me encontro nesta cidade. E, posso dizer, faço-o com entusiasmo que não desejo conter ou ocultar. Essa ênfase não é simples figura de retórica ou protocolo. Meu entusiasmo é antigo. Vem de quando vivi, ainda criança, nesta querida Buenos Aires. Vem da simpatia que não poderia deixar de haver adquirido pelo admirável e hospitaleiro povo argentino. *Longe de arrefecê-lo, os anos só fizeram reforçar e levar adiante o impulso afetivo inicial. Hoje, o afeto daqueles dias amadurece na certeza objetiva da importância — então mais adivinhada que sabida — dos laços que unem nossos países. Estou seguro de que todos os presentes partilhamos do sentimento dessa importância. As relações entre nações com a dimensão histórica, cultural e econômica do Brasil e da Argentina devem ser vistas na perspectiva de décadas, de múltiplas décadas — talvez séculos sucessivos.* [grifos nossos] (FIGUEIREDO, 1980a, p.21).

Ao se observar as mensagens oficiais do Presidente Figueiredo aos respectivos mandatários do Reino Unido e da Argentina durante conflito fica clara a distinção de tom. A despeito de o governo brasileiro prestar solidariedade à ambas as nações, evidencia-se o pendor pela Argentina. Neste sentido, ao se dirigir à primeira-ministra Margaret Thatcher, Figueiredo escreve:

Com profunda preocupação pelos graves riscos que pesam sobre a paz, renovo o veemente apelo feito pelo Brasil aos Governos do Reino Unido e da República Argentina no sentido de que se encontre, para a presente crise, solução de acordo com os interesses da paz e dos dois países. Dirigi, nesse sentido, mensagem ao Presidente Leopoldo Galtieri, na qual reafirmo a disposição do Brasil de contribuir para a resolução pacífica das atuais divergências. Tendo em vista os esforços ora em curso e a disposição que o Governo brasileiro já manifestou de fazer o que estiver ao seu alcance para a busca de uma solução satisfatória, assinalo ser particularmente importante a efetiva moderação das Partes envolvidas a fim de assegurar tempo suficiente a que se explorem os caminhos da conciliação (FIGUEIREDO, 1982, p.64.)

No mesmo dia, escreve ao presidente argentino Leopoldo Galtieri:

Neste momento de graves riscos à paz, dirijo, com emoção, meus pensamentos ao *povo irmão da Argentina, ao qual a Nação brasileira se sente para sempre ligada pelos laços da mais profunda e indestrutível amizade* [grifos nossos]. Renovo, mais uma vez, o solene compromisso do Brasil de tudo fazer para

contribuir para uma solução que preserve o supremo valor da paz e os melhores interesses dos povos da Argentina, das Américas e de todo o mundo. Nesse sentido, estou igualmente dirigindo ao Primeiro-Ministro Margaret Thatcher apelo em favor da conciliação e da busca de uma solução através de negociações. *Recordando os grandes e históricos momentos da amizade brasileiro-argentina e os gratos instantes que vivi em seu país* [grifos dos nossos], em nome do povo brasileiro, desejo a todos os argentinos paz, concórdia e fraternidade (FIGUEIREDO, 1982, p.64)

Em sua resposta ao presidente brasileiro, o general Galtieri declara-se comovido pelas palavras do mandatário brasileiro que, ao seu juízo, haviam expressado “la amistad inquebrantable de la nación brasileña y de su Gobierno”. Neste sentido, o presidente argentino diz ser testemunho da “*espontánea solidaridad expresada por millares de brasileños que han ratificado su amistad estos días*”. (GALTIERI, 1982). Observa-se claro tom emocional dos dois mandatários e a busca por justificar o adensamento dos vínculos bilaterais com argumentos calcados no sentimentalismo, tanto coletivo, como individual de pertencimento regional e memórias afetivas.⁸

Boa ilustração de alguns destes fatores está no artigo publicado no calor do conflito na *Folha de S. Paulo* por Roberto Stefanelli (1982). Nele demonstra-se o interesse presidencial na integração sul-americana, e, mais precisamente, o papel do posicionamento “pró-argentino” nesse contexto:

Não se deve depreender como incoerência entre o que se pensa internamente e o que se realiza no campo diplomático já que o Brasil apoiou e apoia a posição argentina na questão das Malvinas contra uma Inglaterra democrática, ao mesmo tempo em que vê na democracia a melhor opção política. *O Brasil está condenado a viver ao lado argentino territorialmente, o que de certa forma, o obriga a apoiá-los em questões internacionais, como prática da sempre útil política de boa vizinhança, a favor da qual o presidente Figueiredo peregrinou pelo continente entre regimes mais e menos abertos que o brasileiro* [grifos nossos] (STEFANELLI, 1982, p.11).

O tom dos comunicados oficiais do presidente brasileiro aclara que a alegada neutralidade brasileira no conflito de fato somente acontecia na retórica. Fato que corrobora a tese de Bandeira (2012) de que teria havido, de fato, “neutralidade imperfeita” do Brasil no conflito das Malvinas. Conforme demonstrou Bandeira, o presidente João Figueiredo

determinou ao ministro da Aeronáutica, Délio Jardim de Matos, ministro da Aeronáutica, que fornecesse à Argentina onze EBM-326 Xavante, caças a jato, os primeiros fabricados pelo Brasil e já em uso pela Força Aérea Brasileira (FAB). Nada cobrou por eles e esses caças a jato nem chegaram a entrar em operação, devido à curta duração do conflito. O Brasil também cedeu à Argentina dois aviões-patrolha EMB 111, fabricados pela Embraer e estacionados na Base Aérea de Santa Catarina, a fim de patrulha o litoral e acompanhar a movimentação da esquadra britânica. Repintados com as cores da Argentina, os próprios oficiais brasileiros tiveram de pilotar os aparelhos, nos vôos de rastreamento sobre o Atlântico Sul, porquanto não havia tempo para treinar os argentinos (2012, p. 163).

Além de fatos tomados pelo governo brasileiro, o tom das correspondências do presidente brasileiro com os Chefes de Estado das nações envolvidas diretamente no conflito ajuda a ilustrar a imperfeição da neutralidade do Brasil no conflito. Quando do afundamento do cruzador argentino “General Belgrano”, Figueiredo escreve a Leopoldo Galtieri em 4 de maio de 1982:

⁸ De modo a ancorar a discussão relativa às variáveis imateriais (emoções e percepções) na análise de política externa, observar HOLSTI (1962), JERVIS (1976) e JERVIS (1989).

Profundamente consternado pela lamentável notícia da perda de elevado número de vidas humanas no afundamento do cruzador "General Belgrano", desejo expressar que *o sofrimento que ora se abate sobre tantas famílias argentinas é vivamente compartilhado pelo povo brasileiro* [grifo dos autores]. Neste momento de dor, transmito ao povo argentino, por intermédio de Vossa Excelência, a expressão mais sincera da simpatia do povo brasileiro, formulando votos fervorosos em favor do restabelecimento urgente da paz e da concórdia (FIGUEIREDO, 1982, p.66.)

Após o ataque ao destróier britânico "Sheffield", é enviado telegrama à Margaret Thatcher em 6 de maio de 1982 com o seguinte teor:

Consternado pelo sacrifício de vidas humanas, particularmente sensível quando afeta dois povos amigos, rogo aceitar minhas condolências pelas perdas resultantes do ataque ao destróier "Sheffield" e meus ardentes votos de que se torne possível às Partes encontrar uma forma de interromper honrosamente a violência (FIGUEREDO, 1982)

Os extratos acima transcritos evidenciam, em seu conteúdo, maior empatia com os argentinos. Conforme anteriormente argumentado, tal fato pode ser explicado por um conjunto de variáveis em níveis de análise distintos. Aqui já foram destacados a conjuntura nacional e a regional, as circunstâncias conjunturais do sistema internacional e a experiência individual do presidente brasileiro. Vejamos agora, mais detalhes do processo decisório durante o conflito das Malvinas.

Dissensos no processo decisório da PEB durante a Crise das Malvinas

Uma das explicações para a decisão que levou à invasão argentina do Arquipélago das Malvinas, relaciona-se à necessidade de apoio social que a Junta Militar possuía, dado o contexto de intensa crise econômica e social que assolava a nação sul-americana. De acordo com Alessandro Candéas (2010), o governo argentino tomou tal atitude baseado em uma visão de mundo anacrônica. Desconsiderou-se o histórico relacional entre EUA e Reino Unido, calculando de modo irrealista que obteria a solidariedade norte-americana à sua causa. O objetivo do General Galtieri de garantir alguma unidade nacional em torno de uma histórica reivindicação patriótica foi alcançado no curto prazo, uma vez que o direito argentino às ilhas era um dos raros pontos de consenso nacional.

A ocupação das Ilhas Malvinas, em 2 de abril de 1982, ordenada pelo General Galtieri, recebe inequívoco apoio popular. A Guerra das Malvinas – assim como a Copa de 1978 – produziu forte unidade nacional, tendo a grande maioria da sociedade civil desviado a atenção da repressão militar (CANDEAS, 2010, p. 201).

A euforia inicial da população (apesar de haver algum dissenso na sociedade argentina sobre tal temática) quando da invasão argentina ao Arquipélago pode ser verificada no depoimento de um correspondente brasileiro do Jornal do Brasil em Buenos Aires, que de tal maneira relatou o ocorrido: "Em Buenos Aires a euforia pela ocupação das Malvinas era grande. O Governo decretou feriado. Uma multidão se dirigiu à Praça de Maio para ouvir o discurso do Presidente Galtieri" (EM BUENOS AIRES, 1982).

De acordo com o Ministro Saraiva Guerreiro (1992), a notícia da invasão argentina às Ilhas foi motivo de surpresa para a diplomacia brasileira. No entanto, o posicionamento tomado pelo Chanceler no início das animosidades foi baseado em antiga ação diplomática ocorrida ainda no período regencial do Império

brasileiro (1822-1889). Posicionamento que acabou por servir de base para fundamentar as manifestações e declarações do governo e da diplomacia brasileira em órgãos como a OEA e as Nações Unidas. Em suas memórias, Guerreiro relata:

Ocorreu-me, na hora, sem hesitações, a declaração certa. Às vezes, o anjo da guarda ajuda. Era o ponto justo, ao mesmo tempo o máximo e o mínimo politicamente possíveis e aconselháveis: O Brasil reconhece os direitos da Argentina sobre as Malvinas desde 1833 quando, informado o governo imperial pelo de Buenos Aires da ocupação das Ilhas pela Inglaterra pela força, instruiu seu ministro plenipotenciário a apoiar o protesto que faria o representante argentino junto a corte de St. James (GUERREIRO, 1992. p. 102 - 103).

Ainda, cabe ressaltar que os responsáveis pela política externa do país reconheciam a necessidade de se preservar a mudança estratégica nas relações com a Argentina, conforme discutido nas seções anteriores deste artigo. Com esse intuito, a diplomacia brasileira, ao passo que não endossou a aventura militar argentina, atuou de maneira a reiterar a solidariedade histórica a favor da reivindicação da soberania argentina perante o Arquipélago. O apoio, ao menos verbal, da diplomacia brasileira aos anseios argentinos, fica claro no discurso do chanceler Saraiva Guerreiro na comissão geral da XX Reunião de Consulta, em 26 de abril de 1982. Nessa ocasião, o chanceler declara que “com o passar do tempo, nenhum laudo arbitral, nenhuma sentença judiciária internacional ou tratado veio dar validade jurídica à ocupação britânica”. (GUERREIRO, 1982a, p.65).

A distensão do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina era considerada de suma importância. Compreende-se, portanto, que o apoio velado aos argentinos, mascarado de neutralidade, representou posicionamento condizente com a política exterior do governo Figueiredo. Tal política priorizava a manutenção de boas relações com os países da região, especialmente com a Argentina, dado o alto custo de destruir o processo de cooperação cujas intensas negociações orquestradas pelo seu governo haviam contribuído de modo decisivo para a melhora das relações diplomáticas.

Assim, apesar de a Argentina ter sido a nação a invadir o Arquipélago, em 2 de abril de 1982, o governo brasileiro não repreendeu a atitude belicosa argentina. Pelo contrário, lamentou a cessação dos esforços diplomáticos por parte dos britânicos ao “deplorar profundamente a interrupção desses esforços por parte do Reino Unido” (GUERREIRO, 1982b, p. 67). Além disso, o Brasil recusou-se a prestar auxílio às forças navais britânicas envolvidas no conflito. Por causa desse apoio, a Argentina escolheu o Brasil para representar seus interesses em Londres até que o presidente Menem normalizasse as relações argentinas com o Reino Unido em 1989 (NETO, 2006).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a postura brasileira, no âmbito do conflito, reverberando a vontade de consolidar o processo integrativo que vinha ocorrendo à época, representou opção equilibrada na medida em que sua postura em relação à Argentina levou em conta a importância do tema para a continuidade do bom relacionamento entre ambos os países. Assim, o posicionamento do governo brasileiro perante o incidente no Atlântico Sul foi variável marcante e fundamental para a tomada de decisão no que tange ao conflito das Malvinas. Aclara-se a importância da postura brasileira para o rumo das relações Brasil-

Argentina, que caminhavam para maior reaproximação e amadurecimento conforme demonstram os atos planejados e executados pela chancelaria do Brasil.

No entanto, houve críticas ao posicionamento brasileiro. Em artigo publicado no Jornal do Brasil intitulado “*A política externa é ideológica, não é independente*”, Otávio Tirso de Andrade (1982) critica a decisão de Saraiva Guerreiro de fundamentar o posicionamento do país em um antigo fato histórico da nossa política externa em detrimento de tradições basilares do Itamaraty.

Ali se reafirma que o Brasil sempre reconheceu “o direito argentino as Ilhas Malvinas” como se o Sr. Saraiva Guerreiro e outros menos votados não soubessem perfeitamente que o reconhecimento da posse territorial exige requisitos perfeitamente caracterizados em Direito Internacional, que a nota de Bento da Silva Lisboa, mera manifestação de platônica de simpatia, não contém absolutamente (ANDRADE, 1982).

Tal crítica insere-se em conjuntura de redemocratização no Brasil. Como aponta Espósito Neto (2006), a liberdade de imprensa e a quase extinção da censura colaboraram para o surgimento de inúmeras críticas na mídia à postura brasileira. Esse contexto propiciou, assim, a existência de heterogeneidade de opiniões dentro das instâncias estatais e não estatais acabassem por transbordar ao conhecimento público.

Este debate foi fundamental para refletir o processo da experiência integrativa sul-americana, reconhecendo-se o papel central que Brasil e Argentina tiveram nesse processo que se materializa de forma mais concreta na criação do Mercosul. Como visto anteriormente, a especificidade da relação entre os dois países é resultado de um acúmulo de experiências passadas que influenciaram fortemente no grau de integração. Assim, é indiscutível a importância do posicionamento brasileiro no conflito das Malvinas para os rumos tomados posteriormente no que tange a tal processo, especialmente se considerarmos que, mesmo após o fim da guerra, o Brasil permaneceu adotando uma atitude cooperativa com o país vizinho buscando não obter benefícios a partir das fragilidades argentinas (NETO, 2006).

Todo esse processo explicita o fato de serem os Estados não monolíticos, mas antes compostos por diferentes atores em enredo competitivo (ALLISON, 1969). Nesse sentido, a tomada de decisões em política externa é processo no qual diferentes atores intervêm com diferentes graus de poder e influência. As seções anteriores já demonstraram alguns aspectos conjunturais e individuais envolvidos na formulação e condução da PEB. Agora, colocar-se-á ênfase em ações de atores que, embora já anteriormente citados, possuem funções regulamentadas a partir de construções regimentais ou constitucionais. O objetivo será aprofundar o entendimento das diferentes percepções abrigadas e postas em conflito no momento da decisão de política exterior. Serão enfatizados personagens abrigados no Itamaraty, o Presidente da República e representantes das forças armadas do Brasil.

Em relação ao Itamaraty, a despeito de Cheibub (1985) concluir pelo seu ‘insulamento’ na tomada de decisão em política externa (“*insulamento burocrático*”), o contexto de abertura política permitiu espaço para dissensos no que tange a PEB (FERREIRA, 2006). Neste sentido, aqui considera-se que a tomada de decisão é um processo gradual e progressivo, sendo “a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects or one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by the decision-makers” (SNYDER et al. 2002, p. 78).

De modo inicial, poder-se-ia concluir que, no conflito em tela, houve centralização de formulação de política nas figuras do Presidente João Figueiredo e do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. Neste sentido, poder-se-ia argumentar, em consonância com Charles e Margaret Hermann (1989), pela existência de “unidade de decisão autoritária”, subsistema conformado por um único indivíduo ou coalizão de pessoas que é responsável pela tomada de decisão em distintos âmbitos das políticas públicas. Esta forma de decidir teria, assim, a habilidade de dirigir os recursos do governo para assuntos de relações internacionais, bem como a capacidade de dissuadir outras unidades governamentais para que elas não contradigam a decisão tomada. Entretanto, dada a conjuntura de abertura política anteriormente descrita, deve-se atentar para as divergências explicitadas no processo decisório desenrolado durante o conflito. Neste sentido, alguns funcionários do Itamaraty contribuíram para tornar público o dissenso no MRE através de “vazamentos” para a imprensa. Ficava claro que, desde o início do conflito das Malvinas, havia

divisão dentro do governo sobre de que forma o Estado brasileiro deveria agir frente ao conflito anglo-argentino. De um lado, grupos importantes dentro do Itamaraty, representadas pela figura do embaixador Roberto Abdenur, chefe da Assessoria Econômica do Itamaraty, [explicitavam] haver uma profunda divisão no Itamaraty sobre a forma de condução da política externa frente ao conflito. [Por outro lado, alguns setores militares] defendiam uma solidariedade mais explícita à Argentina (NETO, 2006, p. 118).

Foi possível, também, observar divergência entre grupos do Itamaraty e das Forças Armadas.

Fontes da área militar confirmaram, ontem, que a Argentina está querendo, caso a crise degenera em confronto armado, adquirir armas e munições brasileira, como os foguetes tipo Sbat-40 da Avibrás, aviões de patrulha Bandeirante e peças de reposição para carros de combate, navios e aeronaves [...]. Na área diplomática, porém, o assunto é descartado em todos os níveis. Oficialmente, é negada qualquer solicitação de compra de armamentos brasileiros por parte dos argentinos. [...]. As fontes da área militar notaram também que a posição entre as Forças Armadas é de vender armamento para países que desejam comprá-los, sem restrições a seu emprego (OS ARGENTINOS, 1982).

No entanto, o Itamaraty ainda parecia resguardar seu poder de influência nas decisões sobre o conflito.

O Chefe do Gabinete Militar, indagado sobre a possibilidade de o Brasil atender pedidos da Argentina para a venda de armas a suas Forças Armadas, respondeu taxativo: “Aqui (o Itamaraty, onde estava), é o melhor lugar para se saber sobre isso. O Itamaraty é quem deve responder (OS ARGENTINOS, 1982).

Porém, grupos dotados de identidade e interesses próprios fizeram claro o dissenso naquele período.

[S]entimos que há uma racha de opiniões quanto ao envolvimento do Brasil na questão: enquanto um grupo seria favorável a uma apoio ou definição mais fortes em favor da Argentina, outro grupo, de igual peso, seria frontalmente contra, alegando que qualquer vitória daquela país na questão [...] seria suficiente para a Argentina julgar-se mais forte dentro da área e partir para, através de outros meios, resolver outras pendências ou tentar rever com o Brasil a discussão sobre o aproveitamento dos recursos energéticos do rio Paraná (ITAMARATY, 1982).

Ressalte-se, ainda, um tema que despertou particular divergência: a venda de armas para o Exército Argentino.

Sobre as declarações do ministro Roberto Abdenur, chefe da Assessoria Econômica do Itamaraty, que defendeu no Rio, a venda de armas brasileiras aos argentinos, o diplomata frisou que Abdenur falara em nome pessoal e não transmitiu qualquer tipo de “recado” da cúpula do MRE [...] O Itamaraty - prosseguiu a fonte - até agora não negou (e nem confirmou) a venda de armas para a Argentina. Apenas disse que a política brasileira é de não comentar esse tipo de transação. [...] Tratar-se-ia de uma questão de comércio, única e exclusivamente. [...] O diplomata também disse que o Itamaraty mantém estreito contato com a cúpula das Forças Armadas, que, até agora, não fez nenhuma sugestão, muito menos pressão, para o Brasil mudar sua posição de neutralidade (ITAMARATY, 1982)

No entanto, a despeito das condições históricas do governo Figueiredo, marcado por abertura política e pela presença de claro dissenso inter e intra-burocráticos, foi possível perceber a impossibilidade de que se formasse uma coalizão de atores autônomos para efeito decisório no caso específico do conflito das Malvinas. A hipótese deste trabalho é que tal fato se deve à resiliência do insulamento burocrático do Itamaraty, apesar dos dissensos, e da apatia da sociedade civil do país frente aos assuntos relacionados à política exterior. Ainda, conforme ensina Hermann (1969), pelo fato tratar-se de crise a demandar respostas imediatas, o momento privilegiou os decisores com informações e posicionamento privilegiados. Assim, a tomada de posição oficial do governo brasileiro concernente ao conflito das Malvinas teve a predominância de “unidade autoritária de decisão” identificada no Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ramiro Saraiva Guerreiro.

Em meio a opiniões e posições divergentes, a figura do ministro das Relações Exteriores, Saraiva Guerreiro, se sobressaiu sobre a dos demais membros do governo, seja pela confiança que detinha do Presidente Figueiredo, seja pela sua estratégia de centralizar, em suas mãos, as decisões brasileiras frente ao embate militar anglo-argentino, seja evitando, ao máximo, indisposições desnecessárias com os países membros (NETO, 2006, p. 118)

É importante, no entanto, ressaltar a subordinação hierárquica que o Guerreiro possuía com relação ao Presidente João Figueiredo. Relação evidenciada pelo próprio ministro que procura justificar a legitimidade das decisões tomadas pela ancoragem com o Presidente da República, constitucionalmente investido de poder para tal⁹.

Tem-se que manter o Presidente informado. Em outros Ministérios não é tanto assim. [...]. Agora, em política externa os fatos podem alterar-se de hora em hora. No desenvolvimento da posição geral, que nós tomamos no caso das Malvinas, por exemplo, a cada momento havia algum incidente, que podia estourar tudo e que era preciso levar ao mais alto nível ao menos como informação (GUERREIRO, 1985)

Conclusões

O Brasil teve o bom senso de manifestar a sua solidariedade ao povo argentino no momento em que os argentinos precisaram dela. Mas não se engajou na aventura militar ainda que, num único deslize (o episódio Vulcan) conseguisse descontentar argentinos e ingleses. Mas de qualquer maneira o Itamaraty soube preservar todos os canais de diálogos. Está em condições de conversar com todos os países envolvidos ou não no conflito das Malvinas (STEFANELLI, 1982).

O transcrito acima ajuda-nos a sintetizar a compreensão do fenômeno posto em análise. Ele reflete o fato de que o Brasil seguiu em consonância com a política Universalista de Saraiva Guerreiro. No entanto, pode-se observar a manifestação de certa “tendência” à Argentina. Movimento caracterizado como

⁹ Ressalte-se que a observação de HERMANN; HERMANN (1989) sobre a UUD não implicar ser, necessariamente, referente à autoridade máxima do país.

“neutralidade imperfeita” (BANDEIRA, 2012). O entendimento deste processo foi buscado através da explicitação das conjunturas interna e externa; além da identificação dos grupos de interesse e atores partícipes do processo decisório. Os episódios descritos apontam que, no decorrer da Guerra das Malvinas, houve ideias divergentes relativas à formulação da política externa do país. No entanto, a conjuntura externa, fatores institucionais e pessoais indicaram a vitória de uma “unidade de decisão autoritária” centrada nas figuras do chanceler e do presidente da República. Revelou-se que essa decisão do governo brasileiro, uma das mais importantes no contexto da relação bilateral Brasil-Argentina nos últimos quarenta anos foi condicionada por fatores externos e internos, em distintos níveis de análise, e que incluíam considerações políticas, econômicas, de defesa e geopolíticas.

Ficou claro que a postura nacional nos foros e órgãos internacionais que tratavam do conflito anglo-argentino ficava a cargo do Itamaraty, mesmo que o assunto relacionado à segurança hemisférica fosse caro aos setores Militares do governo. Nesse sentido, também foi percebido, que apesar do contexto histórico de redemocratização apontar para uma maior participação de setores da sociedade civil nos assuntos do país, não foram identificadas pressões significativas por partes de tais setores quanto ao posicionamento brasileiro, apesar da identificação de claras manifestações da imprensa nacional acerca do tema, seja em editoriais contrários à postura diplomática do país, seja através de artigos elogiando o posicionamento do governo brasileiro.

A centralidade do Itamaraty e a pouca influência de atores alheios às estruturas burocráticas e governamentais foi descrita em editorial de O Estado de S. Paulo, que comentando o depoimento de Saraiva Guerreiro no Senado para explicar a posição brasileira na Guerra das Malvinas, lamentou que “a política exterior do Brasil decide-se sem que a opinião pública tenha conhecimento das razões que levam o Itamaraty a adotar esta ou aquela posição”. (A POLÍTICA, 1982). O Ministério da Relações Exteriores do Brasil tem, como uma das suas principais características históricas, segundo Cheibub (1985), um expressivo controle sobre a condução e, na maioria das vezes, também sobre a formulação da política exterior do país. Essa característica do órgão de um “insulamento burocrático”, bem como a centralidade do mesmo no âmbito da formulação das decisões acerca da inserção do Brasil no Sistema Internacional remonta a uma vasta tradição institucional e burocrática do órgão. Condição que encontra limites pela conjuntura de abertura política, mas que não se desmonta de modo cabal.

Assim, foi possível compreender que a lógica própria do conflito do Arquipélago das Malvinas fomentou a existência de divergências pontuais envolvendo grupos do Itamaraty e das Forças Armadas. Mas, apesar de tais discordâncias, houve convergência sobre a importância estratégica da manutenção das boas relações com a Argentina após a superação das divergências que marcaram boa parte das décadas anteriores e que teve como marco a resolução do impasse acerca da construção de Itaipu/Corpus, ocorrida apenas alguns anos antes da eclosão do conflito no Atlântico Sul.

Ao identificar os principais atores que participaram da formulação do posicionamento brasileiro, o presente trabalho confirma a importância de incluir elementos individuais e idiossincráticos na análise de política externa (HUDSON, 2007). Tal aspecto pôde ser particularmente apreendido ao observar que o

indivíduo João Batista de Oliveira Figueiredo contribuiu, consideravelmente, para a definição da postura brasileira perante a Guerra, na medida em que seu histórico pessoal e as boas relações entre o mandatário brasileiro e o Presidente Galtieri colaboraram para o posicionamento conciliatório com os argentinos.

Além disso, tal como propõe Allison (1969) acerca das relações interpessoais entre os líderes, a proximidade e confiança depositada pelo presidente Figueiredo no Chanceler Saraiva Guerreiro foi essencial para a proeminência deste último na formulação específica da política externa no evento analisado. A confiança pessoal do Presidente no Ministro permitiu que o paradigma Universalista se sobressaísse comparativamente às outras concepções no tange à política externa para o conflito, diluindo a influência de posturas divergentes advindas de outras lideranças pessoais e de outros setores do Estado Brasileiro.

Finalmente, nesta conjuntura, observou-se a manifestação do modelo do Estado Nacional Desenvolvimentista (mesmo que este já indicasse sinais de esgotamento) que concebia a PEB como ferramenta a serviço do desenvolvimento e do poder nacionais. Nesse sentido, rejeitavam-se quaisquer arranjos capazes de diminuir o grau de autonomia e universalismo do país na condução de suas políticas econômica, diplomática e militar. Assim, o Universalismo defendido pelo Chanceler Saraiva Guerreiro era coerente com tal modelo de desenvolvimento e influenciou na construção do posicionamento brasileiro no conflito das Malvinas.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
- ANDRADE, Otávio Tirso de. A política externa é ideológica, não é independente. **Jornal do Brasil**. 28 de Junho de 1982
- A POLÍTICA exterior do Brasil decide-se sem que a opinião pública tenha conhecimento das razões que levam o Itamaraty a adotar esta ou aquela posição. **O Estado de São Paulo**, Editorial, 8 de outubro de 1982.
- AZEREDO DA SILVEIRA, A. **Vocação universalista, um ponto comum ao Brasil e à França**. RPEB, Brasília, n. 8, p. 26-27, jan./mar. 1976. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_8_jan_fev_mar_1976.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá, No. 132. 2012.
- BUENO, Clodoaldo. Passado e Presente nas Relações Brasil-Argentina. **IEA**, USP, 1997.
- CAMPOS, Roberto. **Lanterna na Popa**. Rio de Janeiro: Edições Top Books, 1994.
- CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.
- CASTRO, A.; SOUZA, F. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CHADE, Jamil. Brasil foi rota de armas para Argentina durante as Malvinas, revelam arquivos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 29 dez., 2012.

- CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Dados**, Rio de Janeiro: v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
- EM BUENOS AIRES a euforia pela ocupação das Malvinas era grande. O Governo decretou feriado. Uma multidão se dirigiu à Praça de Maio para ouvir o discurso do Presidente Galtieri, **Jornal do Brasil**, 3 de abril de 1982.
- FARIA, Vanessa Dolce de. **Política Externa e Participação Social: Trajetória e perspectivas**. Brasília, FUNAG, 2017.
- FERREIRA, T. S. H. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. II, n. 49, p. 119-136, 2006.
- FICO, Carlos (Org.) **Ditadura e democracia na América latina: balanço histórico e perspectivas**. RJ, Ed. FGV, 2008.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. A posse do Presidente João Figueiredo. In: **RPEB**, n. 21, 1979.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. **Discurso do Senhor Presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, durante jantar oferecido pela classe empresarial argentina**. Buenos Aires: 15 de maio de 1980a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jbfigueiredo/discursos1/1980/32.pdf/view>. Acesso em 6 nov. 2017.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. **A política externa visa à paz, à independência, e ao desenvolvimento**. **RPEB**, Brasília, n. 24, pp. 3-17, jan./mar. 1980b. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_24_jan_fev_mar_1980.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. **Mensagem do presidente Figueiredo a primeiro-ministro Margaret Thatcher**. **RPEB**, Brasília, n. 33, p. 64, abr./jun. 1982a. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. **Mensagem do presidente Figueiredo ao presidente Leopoldo Galtieri**. **RPEB**, Brasília, n. 33, p.64., abr./jun. 1982b. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GALTIERI, Leopoldo. **Mensagem do presidente Leopoldo Galtieri ao presidente Figueiredo**. **RPEB**, Brasília, n. 33, p.p.64-65, abr./jun. 1982. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Saraiva Guerreiro explica a visita do presidente Figueiredo à Argentina**. **RPEB**, Brasília, n. 25, p.42, jan./mar. 1980. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_25_abr_mai_jun_1980.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Chanceler brasileiro profere palestras em chatham house e na canning house**. **RPEB**, Brasília, n. 31, p.49, out./dez. 1981. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_31_out_nov_dez_1980.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Discurso do chanceler Saraiva Guerreiro na comissão geral da XX reunião de consulta em Washington**. **RPEB**, Brasília, n. 33, p.65, abr./jun. 1982a. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.

- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Intervenção do representante do Brasil junto à ONU, perante o Conselho de Segurança daquela organização. RPEB**, Brasília, n. 33, p.67, abr./jun. 1982b. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um Empregado do Itamaraty**. São Paulo: Editora Siciliano, 1992.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Na entrevista a EBN, Saraiva Guerreiro explica a visita do presidente Reagan ao Brasil. RPEB**, Brasília, n. 35, pp.46-54, out./dez. 1982. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_35_out_nov_dez_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Ramiro Saraiva Guerreiro: depoimento. Rio de Janeiro: **CPDOC**, 2010. Entrevista concedida a Aspásia Alcântara de Camargo; Letícia Pinheiro; Mônica Elen Seabra Hirst. 1985
- JERVIS, R. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton University Press, 1976.
- JERVIS, R. **The Logic of Images in International Relations**. Columbia University Press, 1989.
- HERMANN, Charles F. "International crisis as a situational variable". **Journal international politics and foreign policy**, Free Press, v. 2, p. 409-421, 1969.
- HERMANN, Margaret G. e HERMANN, Charles F. "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry". **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.
- HOLSTI, Kalevi. **A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies**. Springer International Publishing, 2016.
- HOSLTI, Ole. The belief system and national images: a case study. **Journal of Conflict Resolution**. Vol 6, Issue 3, 1962.
- HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- ITAMARATY não muda sua política. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 abr. 1982, p. 8.
- MADRID, Eduardo. Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regimenes dictatoriales, 1976-1983. **Ciclos**, Buenos Aires, v. XIX, n. 37-38, p. 103-136, 2011.
- NETO, Tomaz Espósito. **A PEB frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)**. Dissertação (Mestrado em História). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. 189 p.
- OS ARGENTINOS tentaram comprar arma do Brasil. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 abr. 1982. p. 9.
- RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil, 1750-2016**. Rio de Janeiro, Vesal Editores, 1 edição. 2017.
- SALLES, Flavio de Almeida. Papel do Itamaraty é refazer unidade interamericana. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun., 1982. 1º Caderno, p. 11.
- STEFANELLI, Roberto. Autoconfiança marca o sentimento oficial. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun., 1982. 1º Caderno, p. 11.
- SNYDER, Richard, BRUCK, H. W., SAPIN, Burton M., HUDSON, Valerie M., CHOLLET, Derek, GOLDGEIER, James. **Foreign Policy Decision-Making (revisited)**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2002.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974- 1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. I, n. 45, p.117-145, 2002.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Uma questão de confiança: o Brasil diante da guerra das Malvinas. **Anais do 3 Encontro da ABRI**. São Paulo, 2011.

*Recebido em 10 de dezembro de 2019.
Aprovado em 15 de abril de 2020.*

RESUMO

O artigo analisa a formulação da Política Externa Brasileira (PEB) no contexto do conflito da Guerra das Malvinas (1982), tendo como foco principal o entendimento da posição adotada pelos atores mais relevantes no âmbito deste processo. Assim, o presente estudo busca compreender a opção diplomática brasileira pela “neutralidade imperfeita”, bem como identificar e analisar a influência dos diferentes atores envolvidos no processo de formulação e implementação da política exterior relativa ao conflito. Argumenta-se que a atuação do governo brasileiro resultou do contexto histórico nacional e de relacionamento bilateral com a Argentina, pela centralidade do país vizinho para o governo de João Figueiredo (1979-1985) e pelas características institucionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Neste sentido, a identificação da unidade de decisão prevalente, nomeadamente o Ministro das Relações Exteriores do Brasil à época, Ramiro Saraiva Guerreiro, e o Presidente da República, João Figueiredo, na estruturação do posicionamento nacional no que tange à disputa anglo-argentina em análise surge como uma variável importante para a compreensão da postura do país ao longo do trabalho.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Guerra das Malvinas; Relações Bilaterais Brasil-Argentina.

ABSTRACT

The article aims to analyze the formulation of the Brazilian Foreign Policy in the context of the Malvinas War (1982), focusing on the understanding of the position adopted by the most relevant actors in this process. Thus, the present study seeks to understand the Brazilian diplomatic option for “imperfect neutrality”, as well as to identify and analyze the influence of the actors involved in the process of formulation and implementation of the foreign policy regarding the conflict. It is argued that the Brazilian government acted constrained by the internal conjecture and its historical bilateral relations with Argentina, as well as the centrality of the austral country to the Figueiredo’s government and the peculiar characteristics of the Brazilian Foreign Affairs Ministry. In this sense, the identification of the “decision-making unit” prevalent in structuring the national positioning regarding the Anglo-Argentine dispute under analysis emerges as an important variable for the understanding of the country’s position throughout the work.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Malvinas War; Brazil-Argentina Bilateral Relations.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO COMO IDEIAS CONSTITUTIVAS NA COOPERAÇÃO ENTRE ARGENTINA E BRASIL NA ÁREA NUCLEAR

Autonomy and development as constitutive ideas in the nuclear cooperation between Argentina and Brazil

Luiza Elena Januário¹

Samuel Alves Soares²

Introdução

O incremento de iniciativas e programas na área nuclear constituiu-se como um aspecto relevante, tanto no plano interno, quanto no tocante ao relacionamento e à percepção do contexto internacional para Argentina e Brasil. O percurso das atividades nucleares nos dois países está ligado a uma concepção que vai além da vinculação entre a energia nuclear e uma forma de suprir necessidades energéticas. A jornada pelo domínio da tecnologia nuclear é perpassada pela sua associação com questões mais amplas, como desafios ao desenvolvimento tecnológico de ponta, as relações com as potências e a melhoria de condições econômicas internas, ou seja, com questões que se referem à autonomia e ao desenvolvimento.

O relacionamento entre Argentina e Brasil é historicamente marcado por oscilações entre tônicas de rivalidade e cooperação. A primeira predominou desde a criação dos dois Estados, até a década de 1980. Mello (1996) caracteriza como pendular o movimento entre essas lógicas. A rivalidade era marcada por suspeitas, desconfianças e concorrência por influência e superioridade regional. Soares e Lima (2013) destacam que as relações bilaterais são mais bem entendidas como marcadas pela concorrência do que uma afrontosa rivalidade, uma vez que foram constantemente evitados altos níveis de confronto. Como Redick (1981, p. 130) afirmaria sobre a rivalidade entre Argentina e Brasil na área nuclear, sua natureza é quase ‘cavalheiresca’.

¹ Mestra e Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC-SP). Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Professora do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Paulista (UNIP). Email: luiza.januario@unesp.br

² Professor associado da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pós-doutor em Relações Internacionais pela Georgetown University, pelo Instituto Gutierrez Mellado. Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em Ciências Sociais pela mesma universidade. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Email: samuel.soares@unesp.br

De qualquer forma, uma lógica mais cooperativa começou a ganhar destaque em meados da década de 1980. Um antecedente importante para essa dinâmica foi o Acordo de Itaipu e Corpus de 1979 (MATHIAS; GUZZI; GIANNINI, 2008), uma vez que colocou fim a uma disputa pela utilização do rio Paraná que travava o diálogo. Pode-se apontar também que a crise do canal de Beagle levou à percepção de que era necessária uma postura mais moderada no Prata, permitindo a realização do acordo citado. Camargo (1985, p. 63) ressalta que no final dos anos 1970 houve espaço para a identificação de convergências entre os dois países ao afirmar que ocorreu um “avanço na percepção da existência de identidades reais e complementaridades potenciais que poderiam permitir entendimentos efetivos”. Esforços passaram então a ser promovidos no sentido de uma maior aproximação e levam ao que Marinho (2017) caracteriza como fraternidade oficial. Contudo, esses intentos não significaram a existência de convergências totais e imutáveis, nem que a desconfiança tenha desaparecido totalmente.

Tais iniciativas coligam-se às ideias de autonomia e desenvolvimento, orientadoras dos debates e de parte das ações referentes às atividades e aos programas nucleares de Argentina e Brasil e na aproximação bilateral nesta área. No início dos esforços nesse campo, havia uma lógica de competição e desconfiança, podendo a rivalidade nuclear ser considerada uma manifestação tecnológica moderna de um longo processo de competição e emulação (CARASALES, 1995). Oelsner (2005) identifica as razões que fundamentam a rivalidade na busca por poder, prestígio, desenvolvimento, superioridade tecnológica e científica em relação à América Latina e aspiração à liderança regional. Por sua vez, Oliveira (1996) considera que o desenvolvimento dos setores nucleares foi um tema sensível, porque a concorrência apresentava contornos mais complexos com a possibilidade de uma competição pautada por uma corrida armamentista nuclear. Vargas (1997) apresenta a questão em termos mais centrais, do ponto de vista da segurança estatal, defendendo que a rivalidade era baseada em uma suposta ameaça recíproca à integridade e às soberanias nacionais. Já Mallea e Spektor (2015) avaliam que a rivalidade nuclear se deu em um contexto de suspeitas externas sobre os interesses por trás dos programas dos dois países, sendo que a busca de cada um deles por dominar os aspectos mais sensíveis do ciclo do combustível gerou desconfianças, agravadas pelo sigilo das atividades e por um baixo grau de contato diplomático de alto nível.

Esse quadro foi alterado ao longo dos anos. Em 1980 foi dado um primeiro passo para a aproximação de Argentina e Brasil na temática, com a divulgação de uma declaração conjunta e iniciativas de cooperação ganharam impulso especialmente a partir de 1985. Em 1968-70, 1970-72, 1974 e 1979 ocorreram embriões de tentativas de cooperação entre os dois países que, apesar de não terem sido conclusivas, evidenciaram a existência da perspectiva de que uma aproximação poderia ser proveitosa (MALLEA, 2012). Em 1991, foi criada a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), um arranjo *sui generis* no âmbito das salvaguardas nucleares (OLIVEIRA; CANTO, 2013).

Autonomia e desenvolvimento podem ser entendidos como elementos ideacionais, fatores presentes nas formulações de cada país e que permitiram a identificação de valores e desafios comuns, servindo como um primeiro eixo de contato para a cooperação. Tal como entendidos, não constituem explicações totais para a tônica cooperativa, sendo que em um contexto distinto poderiam até mesmo ter gerado uma situação de mais desconfiança e competição. Contudo, o binômio constituiu-se como impulsionador no processo de

acercamento. A busca por autonomia e desenvolvimento forneceu bases para o delineamento das políticas de Argentina e Brasil na área nuclear durante boa parte da segunda metade do século XX.

Autonomia e desenvolvimento são termos constantemente citados no histórico dos programas e atividades dos dois países em matéria nuclear, aparecendo também no processo de aproximação bilateral. Mais ainda, referem-se a ideias que servem como base da cooperação na área. No caso de *desenvolvimento*, como uma concepção de melhoria das condições do país em termos gerais, embora por vezes seja empregado de forma semanticamente esvaziada. Do ponto de vista da discussão sobre o que se almeja com os esforços em tecnologia, a busca por *autonomia* se refere a duas questões em grande medida relacionadas: uma visão de autonomia tecnológica, a perspectiva de se desenvolver tecnologia avançada por meios próprios, fomentando a capacitação de mão-de-obra e a participação da indústria local; a perspectiva da autonomia política, a necessidade de garantir a capacidade de estabelecer políticas e projetos sem sofrer constrangimentos externos que impeçam a concretização dos planos e objetivos firmados.

A linha argumentativa geral deste artigo está embasada na centralidade das ideias. Propõe-se que as ideias de autonomia e desenvolvimento inspiraram e impulsionaram a cooperação no campo nuclear entre a Argentina e o Brasil. Graças a esta díade ideacional – *autonomia* e *desenvolvimento* – os dois países convergiram em alguns *interesses*, que geraram determinadas *instrumentalidades* e que apontaram para certo nível de *identidade*. Tais pontos não significam propor que todas as iniciativas dos dois países na área nuclear foram efetivamente guiadas por princípios de autonomia e desenvolvimento e que não existiram contradições, ou mesmo que havia uma concepção convergente de seus significados.

As ideias importam. Tal afirmação constitui o resumo de um dos aspectos centrais da chamada ‘virada sociológica’ que as Relações Internacionais experimentaram e que atualmente desfruta de um lugar consolidado nos debates teóricos da disciplina. A perspectiva encontra-se presente especialmente nos autores que se utilizam de uma abordagem construtivista. Para Kowert e Legro (1996), não se pode ignorar o impacto de fatores não-materiais. A importância dos elementos ideacionais pode ser observada nos efeitos de normas para as relações e para o ambiente da política internacional. Tais efeitos ocorrem em três dimensões: impacto sobre quais são os *interesses* dos atores; repercussão sobre os *instrumentos* considerados válidos para perseguir tais interesses; impactos em outras normas e nas *identidades* dos próprios atores (KOWERT; LEGRO, 1996).

As considerações sobre os efeitos das normas – *interesses*, *instrumentalidade* e *identidades* – e seu caráter ontológico também podem ser aplicadas a elementos ideacionais de forma geral e ajudam a explicar a sua relevância. Ao considerar o impacto dos fatores ideacionais para a Análise de Política Externa, Jesus (2009) afirma que as ideias podem constituir os interesses dos Estados, regular seus comportamentos e compor suas identidades, sendo fatores endógenos aos processos de interação. Trata-se de construção social, de uma co-constituição entre agente e estrutura em que interesses e identidades não são dados e fatores ideacionais importam. Está em pauta o ambiente cultural das interações, e não somente seus constrangimentos materiais. Ao considerarem a elaboração de políticas de segurança dos Estados, Jepperson, Wendt e Katzenstein (1996) consideram a camada das instituições formais ou regimes; a camada de uma cultura política mundial e a camada de padrões de amizade e inimizade entre os Estados. Apresenta-se assim o contexto mais amplo que

elementos não-materiais auxiliam a desenhar as interações entre os atores, alinhando-se à concepção de Wendt (2000) de que ideias são constitutivas de interesses.

Para os fins do presente artigo, não carece trazer todo o marco teórico central para a discussão de aspectos ideacionais, nem mapear o estado da arte desses estudos. Procura-se ressaltar que aspectos ideacionais são fatores importantes para a análise de temas da política internacional, pois têm influência sobre os atores, suas relações e o ambiente social mais amplo. Todavia, o foco de análise não se ocupa de tratar especificamente dos atores, mas sim das ideias de autonomia e desenvolvimento presentes nas relações entre eles.

No artigo, são utilizadas fontes secundárias e primárias sobre o tema, incluindo acordos e declarações referentes à questão nuclear, além de documentos do ministério de Relações Exteriores e Culto na Argentina, consultados diretamente no Arquivo Histórico da Chancelaria. O delineamento metodológico completa-se com uma abordagem histórica do processo de cooperação na área nuclear entre a Argentina e o Brasil.

Apresenta-se, de início, uma breve síntese acerca do debate sobre autonomia e desenvolvimento nos anos 1950 e 1960, no sentido de conferir contextualidade ideacional às ações depreendidas pelos dois países. Na sequência, a discussão sobre autonomia nos programas nucleares de Argentina e Brasil, seguido pela associação entre tecnologia nuclear e desenvolvimento. Posteriormente, exploram-se estes dois elementos na aproximação bilateral e como se constituíram em fatores para identificação de soluções conjuntas.

Autonomia como proposta em par com o desenvolvimento

Interessa indicar alguns pontos centrais acerca dos debates latino-americanos sobre desenvolvimento e autonomia. Nos anos 1950 e 1960, o apelo pelo desenvolvimento tornou-se uma das tônicas das ciências sociais na América Latina. Com variações significativas, o tema mobilizou acadêmicos formuladores de políticas e constituiu-se em agenda para variadas postulações de planos de governo e perspectivas de construção nacional. Ainda que o quadro internacional se caracterizasse pelo fortalecimento da bipolaridade, que funcionava como força constrangedora do sistema internacional, possibilidades alternativas abriam-se aos países periféricos em relação aos dois centros de poder.

Essas possibilidades forneceram às ciências sociais na década de 1950 boa dose de otimismo. Santos (1976) confere essa aura ao considerar o desenvolvimento como uma aventura dos povos, mas que obriga a uma perspectiva histórica e não formal. A análise histórica e o reconhecimento da frincha entre os dois polos inspiravam pensadores a considerarem novas possibilidades de inserção internacional.

Em síntese, pode-se considerar que a demanda pelo desenvolvimento provinha de duas matrizes diferenciadas. Em uma, a ausência de recursos para investimento apontava para a necessidade de aporte financeiro dos países desenvolvidos, que se concentrava basicamente nos Estados Unidos. Daí a conclusão de que seria preciso ajustar-se às condicionantes estadunidenses, flexibilizar normas aderentes aos mercados e fortalecer as vocações nacionais e regionais ligadas ao setor primário da economia. Em outro diapasão, autores que postulavam pelo fortalecimento da indústria local, via a substituição das importações, entre outros mecanismos, e que defendiam, como parte relevante das ações, uma postura de relativo distanciamento dos Estados Unidos.

O embate entre os dois grupos foi intenso e pode ser claramente observado naquele período na Argentina e no Brasil. A atenção será devotada ao segundo grupo. A tônica do desenvolvimento, neste caso, estava assentada na busca por maior autonomia, o anverso – não absoluto – da dependência para o pensamento de base estruturalista vigente na América Latina. Este pensamento seria o ponto de partida de análises e propostas como a de Hélio Jaguaribe, no Brasil, e de Juan Carlos Puig, na Argentina, autores da denominada Escola Doutrinária sobre a Autonomia Latino-Americana (GRANATO, 2014).

Para Jaguaribe (1976), era preciso reconhecer o quadro geral relativo a tendências estruturais da América Latina, caracterizado pela estagnação econômica, política, social e cultural, que fomentava uma marginalidade em tríplice aspecto: marginalidade crescente dentro da região; marginalidade crescente de toda a região em relação às regiões e países mais desenvolvidos; e marginalidade, em todos os países da região, dos setores primários e terciário em relação ao secundário. A marginalidade vinha acompanhada pela desnacionalização dos setores estratégicos da economia; cultural, mediante o estabelecimento de uma dependência científico-tecnológica com caráter crescente e acumulativo; e político-militar, mediante o crescente controle dos países da região por dispositivos político-militares, cuja concepção de mundo e interesses corporativos se fundam na liderança dos Estados Unidos.

Jaguaribe (1976) sugeria três possibilidades de saída: dependência, autonomia e revolução. Descartava a primeira e a terceira, por razões diferenciadas, e defendia o caminho da autonomia como a saída para os países latino-americanos, de *per se*, e da região, como um todo. Considerava pertinente um modelo de autonomia representacional, que englobaria um modelo de desenvolvimento cultural, social, econômico e político dos países como sociedades nacionais e de outro, pela integração dessas nações. Para sua concretização, seria necessário superar as relações de dependência em relação aos EUA, que seriam de ordem científico-tecnológica, econômico-financeira e administrativa, o que exigiria a adoção de novas políticas e normas concernentes a invenções e patentes e capitais estrangeiros.

A conquista da autonomia resulta de duas condições básicas: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional. A primeira depende, em certo momento histórico, de um mínimo crítico de recursos humanos e naturais (JAGUARIBE, 1986) que repercuta condicionalidades de exigência tecnológica de cada época. Há uma ênfase no grau de coesão interna como atributo necessário da viabilidade nacional, destacando a relevância atribuída pelos atores ao desenvolvimento e à busca de autonomia. A permissibilidade internacional diz respeito “à medida em que, dada a situação geopolítica de um país e suas relações internacionais, esse país disponha de condições para neutralizar o risco proveniente de terceiros países, dotados de suficiente capacidade para exercer sobre ele formas eficazes de coação.” (JAGUARIBE, 1986, p. 41).

Jaguaribe foi um dos mais consistentes defensores de uma abordagem autonomizante e multidimensional do nacionalismo, este último de caráter instrumental (LESSA, 2013). As formulações do autor permitem uma triangulação com Juan Carlos Puig, que tratou, de forma singular e própria, o nacionalismo, a autonomia, o desenvolvimento e a integração regional. Para Puig (1986), quanto mais autônomo é um ente, serão maiores as possibilidades para desenvolver-se de acordo com as suas próprias

volições. Ou seja, a autonomia outorga a possibilidade de adotar políticas mais justas e equilibradas, enquanto a subordinação cerceia, ou ao menos reduz, essa possibilidade, na medida em que facilita ao dominante impor seus próprios critérios ao que está subordinado. Essa indicação remete ao conceito de autonomia formulado por Jaguaribe e acolhido neste trabalho: “a existência de condições que permitam a livre tomada de decisões como a resolução deliberada de exercitar tais condições” (JAGUARIBE, 1976, p. 52). Em direção similar, Puig (1986) definiu a autonomia como a capacidade de uma nação para optar, decidir e trabalhar por si mesma. Em síntese, o termo autonomia remete à ideia de ampliação das margens de atuação, ou de escolha, do Estado, tendo em conta a percepção das condições do sistema doméstico e internacional em um determinado período (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014).

Convém ressaltar dois pontos. O primeiro é que um desenvolvimento autônomo e, especificamente, de integração da América Latina consistiria em processos cujas decisões relevantes seriam tomadas por atores e agências latino-americanas, baseadas em seus próprios interesses, conforme a sua própria perspectiva e através de suas livres decisões (JAGUARIBE, 1973 apud GRANATO, 2014) e que a integração regional é uma forma de ampliação da autonomia. Um segundo aspecto é que a integração poderia ocorrer por similitudes, ou porque atores possuem condições similares, ou porque compartilham valores similares. No caso da América Latina um dos valores seria exatamente a autonomia (PUIG, 1986).

O jogo da busca da autonomia, confrontando interesses de atores nacionais e internacionais, ultrapassa uma linearidade de um jogo de soma zero. Assim fosse, as possibilidades de cooperação seriam nulas ou mínimas (RUIZ; SIMONOFF, 2017). De fato, Jaguaribe chegou a propor uma autonomia periférica, condição estabelecida pela análise das condições concretas de cada país no processo de busca da autonomia (JAGUARIBE, 1973 apud RUIZ; SIMONOFF, 2017).

O tema não é aqui discutido com base em tipologias propostas por diversos autores, como autonomia pela participação (FONSECA JUNIOR, 1996); autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) ou desejo pela autonomia (PINHEIRO, 2000). O relevante para os propósitos das ideias de autonomia e desenvolvimento é considerar as demarcações estabelecidas pelos atores na conformação de projetos autônômicos, como a cooperação nuclear. Ademais, tais adjetivações fornecem material para outra análise, inclusive a que postula a identificação de similitudes em fases muito diferenciadas de um ponto de vista político e ideológico, sendo que o caráter autonomista é muito mais excepcional do que recorrente (MILANI; PINHEIRO; DE LIMA, 2017). Relevante para este artigo é a consideração dos autores de que exatamente a exceção é a política nuclear brasileira desde 1967.

As ideias sobre autonomia e desenvolvimento coincidem com as definições sobre a questão nuclear na Argentina e no Brasil e fornecem elementos substantivos para se compreender a lógica da aproximação.

Autonomia e desenvolvimento como referências nacionais no campo nuclear³

A ideia de autonomia esteve presente tanto na Argentina, quanto no Brasil, no decorrer das atividades em matéria atômica, pois havia a perspectiva de um desenvolvimento autônomo, tentando evitar a

³ Essa discussão foi desenvolvida na dissertação de mestrado de Luiza Elena Januário, realizada com bolsa CAPES, defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas em fevereiro de 2017 e orientada por Samuel Alves Soares.

dependência estrangeira e promover recursos e iniciativas nacionais. Contudo, isso não significa que não ocorreram divergências sobre a pertinência dessa orientação e nem que todos os esforços empreendidos corroboraram para essa linha, ou mesmo que a autonomia deva ser entendida como uma condição absoluta. Porém, esforços no sentido de promover a autonomia tecnológica podem produzir ganhos e consagrar uma visão de mundo relevante, pois, como afirma Adler (1988, p. 60), “a autonomia tecnológica pode nunca ser atingida, mas no processo de se tentar obtê-la, [...] atores podem ajudar a trazer desenvolvimento tecnológico suficiente para mudar a performance industrial e atingir objetivos econômicos, sociais e de segurança nacional”.

Um debate que remete ao peso da questão da autonomia relaciona-se à escolha de reatores e combustíveis, quando decidida a construção de centrais nucleares. Havia duas opções: reatores de urânio enriquecido e água leve e reatores de urânio natural e água pesada. O primeiro tipo dominava o mercado mundial, apresentando as vantagens de ser uma tecnologia consolidada e mais econômica. Porém, existia a questão de uma contínua dependência externa para o fornecimento do urânio enriquecido. Por sua vez, os reatores de urânio natural eram mais caros, mas não estavam associados a essa dependência do material enriquecido. A noção de autonomia esteve presente nesse debate e nessa decisão. Na Argentina, teve grande destaque o argumento de que a compra de reatores de urânio enriquecido deixaria o país muito dependente dos EUA, sendo realizada então a escolha por reatores de urânio natural (OLIVEIRA, 1996). No Brasil, as decisões favoreceram a compra de reatores de urânio enriquecido a partir do entendimento que tal escolha seria mais conveniente para os interesses do país no momento, especialmente no sentido de garantir uma fonte suplementar de energia elétrica em curto prazo (MOTTA, 2010). Pinguelli Rosa (2006) aponta a existência de um paradoxo entre uma retórica política ativa, de busca de autonomia, e uma prática submissa, a opção de urânio enriquecido que implica na importação desse combustível.

Outros episódios no histórico dos programas nucleares dos dois países também ilustram o debate sobre autonomia. No caso da Argentina, desde 1952 foram construídos laboratórios e empreendidos esforços para formar um corpo de especialistas. Sábato (1968) destaca que a formação adequada de um quadro próprio de cientistas e técnicos constituiu uma preocupação central da Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA), que centralizava as atividades nucleares do país, reforçando, a preocupação em dotar o país de condições de autonomia neste campo.

Além disso, em 1958, foi inaugurado, no Centro Atômico de Constituyentes, o primeiro reator experimental da América Latina, o RA-1, construído inteiramente na Argentina. Sábato (1968) considera que a decisão de construir o reator foi importante não só para servir como treinamento e pesquisa, mas também para desenvolver capacidade própria em engenharia nuclear. A noção da importância deste fator continuou com o processo de Reorganização Nacional (1976-1983). Em 1979, foi aprovado o Plano Nuclear Argentino que visava a autossuficiência em recursos humanos, equipamentos e tecnologia, o domínio completo do ciclo do urânio enriquecido e a qualidade de fornecedor nuclear confiável (ORSOLINI, 1984). Bertoni (1984) ressalta a perseguição de promoção industrial - a participação local nas instalações nucleares - como um traço importante e contínuo das ações argentinas.

Hurtado (2012, p. 165) argumenta que se constituiu na Argentina uma cultura nuclear,

um campo de práticas portadoras de representações, crenças, valores e projetos nos quais intervêm múltiplos setores e tipologias de atores [...] que associaram um projeto de desenvolvimento tecnológico a componentes de política nacional, como a busca da autonomia tecnológica – entendida como a capacidade do país para alcançar objetivos tecnológicos sem interferências ou restrições externas –, o impulso do processo de industrialização e da liderança científico-tecnológica regional [...].

Tal configuração está relacionada a entendimentos intersubjetivos sobre a área que permitiram certa coesão das iniciativas ao longo do tempo. Está em destaque não apenas um fim exclusivamente técnico, mas principalmente uma determinada visão de mundo – o que perpassa a identificação pelos atores de seus interesses, de seus princípios e dos meios apropriados para alcançar seus objetivos, bem como das variáveis externas e dos desafios para seus projetos.

Oelsner (2005) destaca que a política nuclear argentina de modo geral foi conduzida de forma coerente e contínua. Bertoni (1984) argumenta que a coerência e continuidade das iniciativas na área nuclear asseguradas pela CNEA, a despeito de todas as mudanças políticas ocorridas no país, constituíram um elemento central para os sucessos alcançados. Pode-se notar que a procura de algum grau de autonomia é uma constante de tal política, o que pode ser identificada na escolha e reafirmação do urânio natural como combustível e encontra-se relacionada aos objetivos de capacitação de mão de obra própria e construção de seus equipamentos.

No caso do Brasil, a busca por autonomia constituiu-se em impulso fundamental para as ações do almirante Álvaro Alberto Motta e Silva, o criador e primeiro presidente do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq). O almirante defendia o princípio das ‘compensações específicas’, ao estabelecer que exportações de minerais atômicos deveriam ter como contraponto transferência de tecnologia útil ao desenvolvimento nuclear do país (CAMARGO, 2006), em contraposição à situação em que o Brasil se firmava como fornecedor de minerais na área nuclear sem compensações.

No decorrer dos anos 1950, evidenciou-se o debate entre uma visão autonomista e perspectivas que defendiam uma maior aproximação com os EUA. Em 1954, fortaleceu-se a essa cooperação no âmbito nuclear, o que levou à exoneração de Álvaro Alberto da presidência do CNPq. Porém, em 1956, foi realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para averiguar denúncias de que a política nuclear do governo anterior atentava contra os interesses nacionais, e teria ocorrido um cooptação pelos Estados Unidos (PEREIRA, 2013). Segundo Pereira (2013), houve a irrupção de uma polarização entre aqueles que defendiam retomar a visão autonomista de Álvaro Alberto e aqueles que consideravam a aproximação com os EUA como única forma de avançar no tópico da energia nuclear. De acordo com Soares de Lima (2013), o final dos anos 1940 e início dos anos 1950 foram marcados por essa divisão entre setores que defendiam um programa independente e outros que argumentavam que só seria possível obter acesso à energia nuclear se o Brasil se consolidasse como um aliado dos EUA. A autora aponta que, entre os primeiros, havia duas visões: uma autossuficiente, contrária à importação de tecnologia, e outra auto dependente, que não se opunha à cooperação internacional desde que o controle da tecnologia fosse brasileiro.

Um marco importante das atividades nucleares brasileiras é o programa ‘paralelo’ ou ‘autônomo’, um projeto nuclear secreto criado em 1979, coordenado pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e implementado pelas três Forças Armadas. Esse programa não era submetido às salvaguardas internacionais e cada uma das Forças possuía seus próprios projetos. Barletta (1997) destaca que a ideia de autonomia teve um relevante peso nesse contexto, pois permitiu manter uma coesão mínima entre os diferentes setores envolvidos na iniciativa, que muitas vezes apresentavam motivações e objetivos distintos.

Nesse sentido, Barletta (1997) aponta que, para as Forças Armadas, o programa estava relacionado à possibilidade de aumentar o prestígio brasileiro no exterior e conquistar mais respeito para os militares no plano interno. Para a Marinha era a oportunidade de construção de um submarino com propulsão nuclear, enquanto setores minoritários na Força Aérea e na área de Inteligência mantinham expectativas de construção de dispositivos explosivos. Por fim, para cientistas civis, além do emprego em processo de tecnologia de ponta, o envolvimento no programa era visto como um serviço patriótico para a tecnologia nacional e para a produção de energia. O autor salienta que, além de consenso, a ideia de autonomia possibilitou que diferentes atores identificassem como a tecnologia afetaria seus interesses e quais seriam as alternativas políticas, servindo também como um instrumento retórico para que as Forças Armadas justificassem seu envolvimento no desenvolvimento nuclear.

De qualquer modo, uma orientação de autonomia tecnológica guiou grande parte das atividades brasileiras no setor nuclear, ainda que muitas decisões não convirjam com esta perspectiva. Nesse sentido, aponta-se a já citada escolha de reatores a urânio enriquecido e o fim do Grupo do Tório. Criado no final de 1965, o Grupo tinha a atribuição de analisar as possibilidades de usar o tório no programa nuclear para a geração de energia, existindo estudos para a construção de um reator utilizando o material. O Grupo ganhou notoriedade especialmente junto a setores nacionalistas (CAMARGO, 2006). Porém, o Grupo do Tório foi desmantelado com a decisão do governo Médici de adotar reatores de água leve.

Outro aspecto que aponta tensões e contradições no programa nuclear brasileiro pode ser encontrado no Acordo de 1975 com a Alemanha. Baseado em um esforço de buscar novos parceiros na área nuclear, o Acordo era amplo, visava a instalação de um parque de indústrias nucleares e a obtenção da tecnologia do ciclo completo do combustível nuclear, sendo que esse último ponto ocorreria por um método ainda experimental, a jato-centrifugação. Carpes (2014) destaca como central o aspecto da transferência da tecnologia de enriquecimento de urânio, uma vez que estava associada à busca de autonomia. A escolha do parceiro ocorreu justamente pelas condições esperadas que surgiriam com o acordo no sentido do domínio completo do ciclo do urânio (RONCONI et al., 2015).

Entretanto, ocorreram diversas dificuldades para a implementação, entre as quais a insatisfação da comunidade científica brasileira (OELSNER, 2005), não consultada durante o processo negociador e, entre suas críticas, encontrava-se descrença em relação ao método de jato-centrifugação e às reais possibilidades de transferência de tecnologia de forma geral, bem como o fato de o governo não estar fomentando a criação de tecnologia própria (CHAVES, 2014). Porém, a oposição não era ao desenvolvimento da energia nuclear em si, como acontecia em muitos países desenvolvidos na época, mas sim ao fato de que o governo não estava

sendo realmente assertivo na busca de independência (CAMERON, 2018). Pode-se considerar que o Acordo mantinha uma das facetas de busca de autonomia, qual seja, a diversificação de parceiros. Por outro lado, o Acordo não atendeu a outro requisito, o de desenvolvimento de capacidades nacionais em termos tecnológicos.

Dessarte, a questão da autonomia tecnológica pode ser entendida também como um eixo entre a configuração interna dos programas nucleares dos dois países e o posicionamento externo adotado por eles. Internamente, há a caracterização da tecnologia nuclear como um setor importante e relacionado às possibilidades de desenvolvimento e melhora de condições dos países. No plano externo, há a contraposição às iniciativas que possam restringir o avanço dos programas e à formação de um regime internacional entendido como discriminatório, bem como a resistência às pressões de outros países, especialmente dos EUA, no sentido de dificultar o desenvolvimento próprio na área nuclear.

Retomando-se a questão da autonomia nos dois países em governos civis e autoritários, observa-se um quadro em que o país é suscetível a pressões externas, que produzem dificuldades de monta para perseguir seu desenvolvimento econômico e social, mas que ainda assim mantém um caminho autonomista por meio do desenvolvimento tecnológico, exatamente como postulavam Jaguaribe e Puig. De modo similar, Diez (2016) afirma que no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, a teoria da autonomia latino-americana reforçou a ideia de busca de autonomia na área nuclear, robustecendo a visão existente nas décadas de 1950 e 1960 de que o avanço nuclear estava relacionado a noções de progresso, modernização, prestígio e superioridade estratégica.

Camargo (2006, p. 172) afirma a visão da energia atômica como “uma espécie de trampolim para o futuro”, uma opção tecnológica avançada com efeito multiplicador na economia, é fortemente relacionada ao pensamento do almirante Álvaro Alberto no Brasil. Pereira (2013) defende que, nesse período, havia a percepção de se tratar de um esforço amplo no sentido de capacitação científica, não se restringindo a um binômio formado por eletricidade e artefatos bélicos. Na Argentina a questão também aparece. Sábato (1968) apontava que era possível identificar três objetivos da política atômica argentina: dotar o país de capacidade própria de decisão no que tange à energia nuclear; criar infraestrutura científica e tecnológica com a finalidade de garantir o aproveitamento da energia nuclear; e contribuir para a modernização da sociedade argentina. Hurtado (2012) aponta que as atividades do país, desde o começo da década de 1950 até princípios dos anos 1990, tiveram uma orientação pragmática, sendo seu início impulsionado por um projeto de industrialização e a questão nuclear esteve sempre relacionada às noções de autonomia e modernização.

Um documento de 1986 da chancelaria argentina sobre o posicionamento do país, em termos de política nuclear, estabelece o desenvolvimento da capacidade industrial na área nuclear como um de seus objetivos centrais a partir da concepção de que as transformações tecnológicas teriam efeito em todo o sistema produtivo, servindo como motor de mudanças substantivas nas atividades industriais (ARGENTINA, 1986). A importância da questão do desenvolvimento, bem como sua conexão com o tema da autonomia, também pode ser constatada em esboço de discurso da delegação argentina em Conferência Geral do Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL) de 26 a 30 de abril de 1987. Assim, é afirmado que se o país busca

alcançar e sustentar um grau de desenvolvimento que permita tomar decisões de maneira autônoma no campo energético. Em um mundo altamente tecnificado, não contar com bases tecnológicas próprias cria uma dependência que afeta o desenvolvimento econômico e social e atenta contra a possibilidade de adotar decisões (ARGENTINA, 1987, p. 11, tradução nossa).

Pode-se afirmar que autonomia e desenvolvimento constituem tanto um objetivo, quanto um valor. A busca por maior grau de desenvolvimento é constante entre os interesses desses Estados. As noções de desenvolvimento e autonomia podem ser consideradas como aspectos ideacionais das políticas nucleares de Argentina e Brasil.

Ideias em ação: autonomia e desenvolvimento no campo nuclear entre Argentina e Brasil

A associação entre energia nuclear, autonomia e desenvolvimento também foi importante para fundamentar a aproximação bilateral entre Argentina e Brasil. Tal relação constitui um dos elementos basilares das declarações conjuntas e acordos na área nuclear no decorrer da década de 1980. No Acordo de cooperação de 1980 foi inserido que “o desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos constitui um elemento fundamental para promover o desenvolvimento social e econômico de seus povos” (ARGENTINA; BRASIL, 1980, p. 1). Além disso, no documento também foram ressaltados “os esforços que ambas as nações estão realizando a fim de incorporar a energia nuclear ao serviço de suas necessidades de desenvolvimento econômico e social” (ARGENTINA; BRASIL, 1980, p. 1).

Em 1983, ocorreu na Argentina a transição de um regime burocrático-autoritário para um democrático, o que ocorreu no Brasil em 1985. Há perspectivas que apresentam tal transição como central para a aproximação bilateral, tanto em termos gerais (HURRELL, 1998), como na área nuclear (SOTOMAYOR, 2006). Nessa perspectiva, a cooperação está relacionada à necessidade de se consolidar o poder civil e restringir a força dos militares nos dois países. Também ganharam destaque argumentações que fundamentam a necessidade de um eixo estratégico Buenos Aires-Brasília, reaparecendo as propostas de Jaguaribe no sentido da pertinência da concertação política entre os países e de desenvolvimento conjunto de um pensamento crítico para sustentar decisões (PARADISO, 2005).

A afirmação do interesse dos dois países na paz e no desenvolvimento foi constantemente reiterada nas declarações a partir de então, bem como o reconhecimento dos impactos sociais e econômicos da tecnologia nuclear. Na Declaração Conjunta sobre Política Nuclear de 1985, foi assinalado que “a ciência e a tecnologia nucleares revestem-se, na vida de todo país moderno, de valor transcendente para promover significativamente seu desenvolvimento social e econômico” (ARGENTINA; BRASIL, 1985, p. 1).

A busca pela autonomia também esteve ligada à perspectiva de desenvolvimento em alguns desses documentos. Dessa forma, na Declaração de Iperó, em 1988, foi afirmada a “firme convicção na importância da energia nuclear para o desenvolvimento econômico e social de seus povos e reafirmam o direito inalienável de desenvolver, *sem restrições*, seus programas nucleares para fins pacíficos” (ARGENTINA; BRASIL, 1988, p. 1, grifos nossos). Além disso, o Protocolo N° 17 – Cooperação Nuclear de 1986, já afirmava “o interesse comum de ampliar a autonomia de seus respectivos programas nucleares” (ARGENTINA; BRASIL, 1986, p. 1).

Autonomia e desenvolvimento também se encontram relacionados a diferentes fatores que influenciaram a construção da cooperação bilateral na área nuclear. Diferentes interpretações podem ser formuladas unindo autonomia e desenvolvimento a aspectos que influenciaram o processo político. Um primeiro elemento a ser trabalhado se refere às pressões externas que os dois países sul-americanos sofreram durante grande parte da história de seus programas nucleares, devido à recusa em aderir ao regime global de não proliferação e ao fomento de iniciativas que visavam relativa autonomia e eram marcadas pela falta de transparência.

As discordâncias em relação ao Tratado de Tlatelolco eram pautadas pelo desejo dos países com os programas nucleares mais avançados da região de preservar possibilidades de desenvolvimento tecnológico, o que muitas vezes era associado à necessidade de se atingir algum nível de autonomia na área. Por sua vez, as negociações do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) sugerem que a ideia de autonomia se tornou um estímulo para a busca de resistência ao ímpeto das potências nucleares em impor restrições e barreiras ao desenvolvimento autônomo nesta área. Wrobel (2017) destaca que a colaboração argentino-brasileira foi em grande medida promovida por uma percepção comum acerca da natureza do regime de não proliferação.

Os dois países resistiram às pressões e obtiveram significativas conquistas tecnológicas, sendo um exemplo de destaque o enriquecimento de urânio, anunciado pela Argentina em 1983 e pelo Brasil em 1987. A identidade de países periféricos que almejam o desenvolvimento constituiu-se como um elemento que fundamentou a oposição às pressões. A relação entre desenvolvimento e autonomia auxilia a esclarecer ainda mais esse quadro, uma vez que as pressões eram muitas vezes concebidas como uma tentativa das potências de manter o status quo, configurando um obstáculo às iniciativas de desenvolvimento dos países periféricos. A procura por promover projetos autônomos pode ser vista como a resposta a essa tensão.

Autonomia e desenvolvimento foram aspectos centrais para uma concepção de que entendimentos bilaterais constituíram um elemento chave para a aproximação nuclear. A identificação de convergências no que se refere às atividades nucleares de Argentina e Brasil foi um fator importante para a aproximação dos dois países em matéria nuclear, o que, por sua vez, constituiu uma forma de impulsionar a cooperação em termos mais amplos. Nessa perspectiva, a superação de pontos de tensão do relacionamento bilateral e a identificação de valores e desafios comuns fomentaram o ensejo da cooperação.

Entre os desafios comuns encontram-se justamente as pressões sofridas pelos dois países nos intentos de promover projetos autônomos na área sensível. Há perspectivas que ressaltam que as pressões não atingiram os efeitos desejados e fortaleceram a resistência (REDICK, 1995; HYMANS, 2001), sendo estimulada uma lógica de identificação entre atores de Argentina e Brasil (CAMILIÓN, 2000; MALLEA, 2012).

A aproximação bilateral que ocorreu especialmente a partir de meados da década de 1980, traz questões de um contexto específico, marcado por uma situação política delicada e pelo aumento de dificuldades econômicas, sendo possível citar que a Guerra das Malvinas em 1982 constituiu um episódio traumático para a Argentina, e em que o Brasil adotou uma ‘neutralidade imperfeita’, favorável ao seu vizinho (BANDEIRA, 2012). Apesar das dificuldades encontradas nesse período, pode-se apontar que a associação entre energia nuclear, desenvolvimento e autonomia, elaborada anteriormente com a criação e o progresso dos programas nucleares, forneceu as bases para os esforços cooperativos. Tratava-se de concepções e

objetivos que podiam ser identificados, em menor ou maior medida, nas políticas dos dois países e produziram gradualmente uma identificação que, em um determinado contexto, impulsionou a busca de diálogo e ações comuns.

Ressalta-se o papel dos cientistas nesse processo, tanto no sentido de promover, com maior ou menor sucesso, a associação entre autonomia, desenvolvimento e tecnologia nuclear no interior dos países, quanto no de incentivar a troca de informações e a aproximação estatal, além do papel instrumental na criação dos mecanismos de controle e confiança mútua. Há pesquisas que indicam a formação de uma comunidade epistêmica na área nuclear por cientistas e autoridades de Argentina e Brasil (KUTCHESFAHANI, 2010; 2016).

Autonomia e desenvolvimento não são metas exclusivamente pragmáticas que serviram como impulso para a aproximação, mas bases que refletem uma certa visão de mundo e permitiram a identificação de similaridades que serviram de alicerce para a ação de distintos atores. Nos anos 1990, a ideia de autonomia perde ímpeto nas iniciativas de Argentina e Brasil, dando lugar ao aprofundamento da busca por transparência (VARGAS, 1997). Há interpretações alternativas que valorizam justamente as transformações sofridas na década de 1990, no contexto do neoliberalismo econômico em que os governos brasileiro e argentino adotaram medidas que estimularam a mudança de postura do Brasil e Argentina frente ao regime de não proliferação e à cooperação bilateral. Solingen (1994) argumenta que quando coalizões formadas por atores que advogam pela liberalização ganham proeminência em um país, há uma tendência à adesão de uma postura mais branda e cooperativa no que se refere à política nuclear. Isso ocorre porque tais coalizões consideram que transcender uma situação de ambiguidade a respeito dos programas apresenta-se de forma favorável aos seus interesses, uma vez que estes estão alinhados a estratégias de internacionalização e maximização de lucros no mercado global.

Ideias e entendimentos intersubjetivos têm efeitos constitutivos na realidade social e na sua evolução (ADLER, 2002), ou seja, crenças, entendimentos e expectativas fazem parte do processo de atribuição de significados sobre a realidade social e são indissociáveis da análise de uma determinada situação e identificação de cursos de ação possíveis, fundamentando não só a escolha de determinados caminhos, mas também como os atores veem a si próprios e aos seus pares em um contexto. Tanto ideias como questões materiais constituem interesses. Dessa forma, ideias não são somente regras ou mapas do caminho, mas moldam os próprios atores em suas ações no mundo político (FARRELL, 2002). É nesse sentido que se postula que autonomia e desenvolvimento constituíram ideias que contribuíram para a criação de bases para a aproximação entre Argentina e Brasil ao fornecerem pontos de convergência de valores e terreno para a percepção de dificuldades comuns.

Considerações finais

No singular mosaico das relações entre Argentina e Brasil, as ideias de autonomia e desenvolvimento têm destaque. Constituindo tanto objetivos, quanto valores, estiveram presentes nas deliberações acerca dos programas nucleares. Tais questões não se referem somente à área atômica, mas são também constitutivas das identidades. A associação entre energia nuclear e desenvolvimento e a busca por autonomia

representaram pontos de identificação entre Argentina e Brasil que serviram para solidificar bases para a construção da cooperação. Os dois países sofreram pressões externas devido à ambição de autonomia, sendo que essa fundamentou a oposição similar ao Tratado de Não Proliferação Nuclear e levou a demonstrações de solidariedade. Além disso, como países periféricos, Argentina e Brasil enfrentavam desafios comuns para a produção de tecnologia avançada com vistas ao desenvolvimento nacional.

A díade autonomia e desenvolvimento forneceu um eixo comum para a aproximação entre os dois países e para a percepção que estavam em posições semelhantes e que esforços cooperativos seriam proveitosos. As duas ideias, de alguma forma, guiaram a cooperação nuclear estabelecida, mas não significa que constituíssem a finalidade de tal movimento. As ideias serviram como incentivo para buscar algo além da situação de desconfiança que predominava. A desconfiança passou a ser desconstruída para gerar um quadro novo, reafirmando o caráter ideacional de autonomia e desenvolvimento nesse processo.

À indagação mais ampla do que produz a cooperação entre países, podem ser alocadas explicações de caráter pragmático e utilitarista, ao gosto das concepções institucionalistas. Constituem propulsores importantes, e seu embasamento finalístico é que os atores são dotados de uma racionalidade impermistada. Em outra angulação, podem ser apontados os cálculos estratégicos dos atores, os quais vislumbram condições para firmar alianças e ampliar sua própria segurança ao evitar conflitos sempre que possível. São explicações correntes no campo nuclear e possivelmente as mais privilegiadas.

Sem descuidar a validade de interpretações desse teor, postula-se que os diagnósticos e ações de atores, estatais ou não, estão vinculados ao modo como atribuem significado a estas ações em um quadro intersubjetivo mais amplo, e que contempla a visão do Outro e de si mesmo. Aspectos ideacionais não implicam necessariamente em cooperação, bem ao contrário, podem produzir hostilidades em graus variados. Entretanto, neste trabalho o intento foi inventariar situações de cooperação. Entre Argentina e Brasil identifica-se um elemento ideacional centrado na busca por autonomia e desenvolvimento, que no campo nuclear tem produzido condições para a cooperação. Sem ilusões de irreversibilidade, valores e princípios similares configuram um laço que mantém antigos contendores impulsionados a produzirem condições para o exercício da autonomia e a construção de fundamentos para o seu desenvolvimento.

Configura-se um quadro ideacional consistente no sentido de amparar a cooperação em uma área de extremada sensibilidade. As ideias de *autonomia* e *desenvolvimento* conduziram a uma convergência de *interesses*, fornecendo as condições de estabelecimento de *instrumentalidades* consideradas válidas para garantir tais interesses e, por fim, repercutiram, embora de forma discreta, nas *identidades* dos dois países. Este processo foi se constituindo com acentuada natureza ideacional, e permitiu que entre a Argentina e o Brasil se estabelecesse um nível de cooperação na área nuclear singular e inusitado.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. State Institutions, Ideology, and Autonomous Technological Development: Computers and Nuclear Energy in Argentina and Brazil. **Latin American Research Review**, v. 23, n.2, p. 59-90, 1988.

- ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.) **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002.
- ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. **[Política Nuclear Argentina]**, 1986. Archivo de Chancillería, serie 56 – Dirección de Asuntos Nucleares, s. topográfica 72.
- ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. **Programa Provisional OPANAL**, 1987. Archivo de Chancillería, serie 56 – Dirección de Asuntos Nucleares, s. topográfica 72.
- ARGENTINA; BRASIL. **Acordo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para o desenvolvimento e a aplicação dos usos exclusivamente pacíficos da energia nuclear**. Buenos Aires, 17 maio 1980. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Acordo-de-Coopera%C3%A7%C3%A3o-entre-Brasil-e-Argentina-para-Usos-Pac%C3%ADficos-da-Energia-Nuclear.pdf>>. Acesso em 3 maio 2016.
- ARGENTINA; BRASIL. **Declaração Conjunta sobre Política Nuclear**, Foz do Iguaçu, 30 novembro 1985. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wpcontent/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-conjunta-sobre-Pol%C3%ADtica-Nuclear-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2015.
- ARGENTINA; BRASIL. **Declaração de Iperó**, 8 abril 1988. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Iper%C3%B3-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2015.
- ARGENTINA; BRASIL. **Protocolo Nº 17 – Cooperação Nuclear**. Brasília, 10 dezembro 1986. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Protocolo-n%C2%BA-17-portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em 12 mar. 2016.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 132, maio 2012.
- BARLETTA, Michael. **The military nuclear program in Brazil**. Center for International Security and Arms Control, Stanford University, 1997.
- BERTONI, Jorge A. O plano nuclear argentino. **Política e Estratégia**, v. 2, n. 4, p. 512-17, 1984.
- CAMARGO, Guilherme. **O fogo dos deuses: uma história da energia nuclear**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- CAMARGO, Sonia. Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte. **Contexto Internacional**, v. 2, n. 2, p. 63-80, 1985.
- CAMERON, James. Technology, politics, and development: domestic criticism of the 1975 Brazilian-West Germany nuclear agreement. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 61, n. 2, 2018.
- CAMILIÓN, Oscar. **Memorias políticas**. Buenos Aires: Planeta, 2000.
- CARASALES, Julio C. The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement. **The Nonproliferation Review**, v. 2, n.3, p.39-48, 1995.
- CARPES, Mariana Montez. **From breadcrumbs to threads of wool: Building a neoclassical realist approach for the study of regional power nuclear choices**. PhD Dissertation, University of Hamburg and GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, 2014.
- CHAVES, Rodrigo Moraes. **O Programa Nuclear e a Construção da Democracia: Análise da Oposição ao Programa Nuclear Brasileiro (1975-1990)**. Dissertação de mestrado, Fundação Getulio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2014.

- DIEZ, Eduardo. Cooperación nuclear y especial. El caso argentino-brasileño: de la competencia a la colaboración. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, n. 2, jul.-dec. 2016.
- FARRELL, Theo. Constructivism Security Studies: portrait of a research program. **The International Studies Review**, v. 4, n. 1, p. 49-72, 2002.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. Poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GRANATO, Leonardo. A autonomia como vetor de ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. **Oikos**, v. 13, n. 2, p. 78-90, 2014.
- HYMANS, J. E. C. Of Gauchos and Gringos: Why Argentina never wanted the Bomb, and Why the United States Thought it did. **Security Studies**, v. 10, n. 3, 2001.
- HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, v. 74, n. 3, 1998.
- HURTADO, Diego. Cultura tecnológico-política sectorial en el contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994). **Revista CTS** 7 v. 21, p. 163-92, 2012.
- JAGUARIBE, Helio. Dependência e autonomia na América Latina. In: JAGUARIBE, Helio; FERRER, Aldo; WIONCZEK, Miguel S.; SANTOS, Theotonio dos. **Dependência político-econômica da América Latina**. São Paulo: Loyola, 1976.
- JAGUARIBE, Helio. **O novo cenário internacional**: conjunto de estudos. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- JEPPERSON, Ronald L; WENDT, Alexander; KATZENSTEIN, Peter J. Norms, Identity, and Culture in National Security. In: KATZENSTEIN, Peter J. (org.). **The Culture of National Security**: Norms and Identity in World Politics. Nova York: Columbia University Press, 1996.
- JESUS, Diego Santos Vieira de. Da redução da incerteza estratégica à perpetuação da exclusão: a relevância dos fatores ideacionais na Análise de Política Externa. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 3, p. 503-34, 2009.
- KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey. Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise. In: KATZENSTEIN, Peter J. (org.). **The Culture of National Security**: Norms and Identity in World Politics. Nova York: Columbia University Press, 1996.
- KUTCHESFAHANI, Sara Z. **The politics of the bomb**: Exploring the role of epistemic communities in nuclear non-proliferation outcomes. Tese de doutorado, UCL, Londres, 2010.
- KUTCHESFAHANI, Sara Z. Celebrating ABACC's 25th year anniversary: a reflective piece on its creation. In: CANTO, Odilon Antonio Marcuzzo do. (org.) **O modelo ABACC**: um marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina. Santa Maria: Ed. UFSM, 2016.
- LESSA, Antonio Carlos. Helio Jaguaribe: a geração do nacional-desenvolvimentismo. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. **Pensamento Diplomático Brasileiro**. Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964). Brasília: FUNAG, 2013.
- MALLEA, Rodrigo. **La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias. Introdução. In: MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicolas J. (edt.). **Origens da cooperação nuclear**: uma história oral crítica entre Brasil e Argentina. Woodrow Wilson Center for Scholars; FGV, 2015.
- MARINHO, Jonas Teixeira. Da corrida atômica à cooperação: a questão nuclear nas relações Brasil-Argentina. **Conjuntura Austral**, v. 8, n. 41, abr./maio 2017.

- MATHIAS, Suzeley Kalil, GUZZI, André Cavaller e GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 70-86, 2008.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Annablume Editora, 1996.
- MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; DE LIMA, M. R. S. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.
- MOTTA, Marly. As peças do quebra-cabeças: Rex Nazaré e a política Nuclear Brasileira. **História Oral**, v. 13, n. 2, p. 115-35, 2010.
- OELSNER, Andrea. **International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone**. Nova York e Londres: Routledge, 2005.
- OLIVEIRA, Antonio A.; CANTO, Odilon Marcuzzo do. **ABACC, un ejemplo de integración y transparencia**. IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety, 2013.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. **Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.
- ORSOLINI, Mario H. O plano nuclear argentino: um modelo de ação estratégica. **Política e Estratégia**, v. 2, n.4, p. 518-26, 1984.
- PEREIRA, Leandro da Silva Batista. **Vitória na derrota: Álvaro Alberto e as origens da política nuclear brasileira**. Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas – CPDOC, Rio de Janeiro, 2013.
- PINGUELLI ROSA, L. A Batalha Atômica. **Revista Nossa História**, 2006. Disponível em: <<http://www.coppe.ufrj.br/pt-br/a-batalha-atomica#>>. Acesso em 10 jun. 2018.
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa Brasileira contemporânea, **Contexto Internacional**, 22: 2, July-Dec. 2000, pp. 305-35.
- PUIG, Juan Carlos. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. **Integración latinoamericana**, enero-febrero 1986.
- REDICK, John R. The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America. **International Organization**, v. 35, n.1, p.103-34, 1981.
- REDICK, John R. **Nuclear Illusions: Argentina and Brazil**. The Henry L. Stimson Center, 1995.
- RONCONI, G. B.; ZUCATTO, G.; HACK, G.; SILVA, J. A. R. Militares, desenvolvimento e política externa: a questão nuclear como transferência de tecnologia. In: SILVA, A. L. R.; MARTINS, J. M. Q. (Orgs.) **Estudos de Caso em Política Externa Brasileira 1930-1985**. Porto Alegre: ISAPE, 2015.
- RUIZ, José Briceño; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, v. 185, 2016, p. 39-72.
- PARADISO, José. **Um lugar no mundo: A Argentina e a busca da identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SÁBATO, Jorge A. Energía atómica en Argentina. **Estudios Internacionales**, v.7, n.3, p.332-57, 1968.
- SANTOS, Theotonio dos. A crise da teoria do desenvolvimento e as relações de dependência na América Latina. In: JAGUARIBE, Helio; FERRER, Aldo; WIONCZEK, Miguel S.; SANTOS, Theotonio dos. **Dependência político-econômica da América Latina**. São Paulo: Loyola, 1976.

- SOARES DE LIMA, Maria Regina. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu**. Brasília: FUNAG, 2013.
- SOARES, Samuel Alves; LIMA, Raphael Camargo. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa. In: CARMO, C. A., WINAND, E. C. A.; BARNABÉ, I. R.; PINHEIRO, O. L. M. (Orgs.) **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. p. 315-350, 2013.
- SOLINGEN, Etel. The Political Economy of Nuclear Restrain. **International Security**, v. 19, n. 2, 1994.
- SOTOMAYOR, Arturo C. Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation. **Latin American Politics and Society**, v. 46, n. 4, 2006.
- VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 41-74, 1997.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v.29, n.2, 2007, pp.273-335.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR, Haroldo. Autonomia e integração regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, v. 57, 2014.
- WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. New York: Cambridge University Press, 2000.
- WROBEL, Paulo S. **Brazil, the non-proliferation treaty and Latin America as a nuclear weapon-free zone**. Brasília: FUNAG, 2017.

*Recebido em 05 de dezembro de 2019.
Aprovado em 28 de abril de 2020.*

RESUMO

O objetivo no artigo é analisar o papel das ideias de autonomia e desenvolvimento nas atividades e nos posicionamentos de Argentina e Brasil em matéria nuclear, para compreender os impactos na promoção da cooperação bilateral. O relacionamento entre Argentina e Brasil é historicamente marcado por oscilações entre tônicas de rivalidade e cooperação. No campo nuclear não há diferenças substantivas e foi inicialmente caracterizado por competição e desconfianças, sendo progressivamente alterado para uma postura de aproximação e construção da confiança mútua. Autonomia e desenvolvimento podem ser entendidos como noções presentes nas deliberações realizadas pelos e nos países e que permitiram a identificação de valores e desafios comuns. Autonomia e desenvolvimento serviram como um primeiro eixo de contato para a cooperação em uma temática sensível e relevante na segunda metade do século XX, desde o início dos esforços em matéria de tecnologia nuclear nos anos 1950 até o estabelecimento de um novo patamar para as relações bilaterais no início dos anos 1990.

Palavras-chave: Argentina-Brasil; Cooperação Nuclear; Autonomia-Desenvolvimento.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the role of the ideas of autonomy and development in the activities and positions of Argentina and Brazil in nuclear matters, to understand the impacts on the promotion of bilateral cooperation. The relationship between Argentina and Brazil has historically been marked by oscillations between rivalry and cooperation. In the nuclear field, there are no substantive differences and were initially characterized by competition and distrust, being progressively changed to a posture of approach and building mutual trust. Autonomy and development can be understood as notions present in the deliberations held by and in countries that allowed the identification of common values and challenges. Autonomy and development served as the first point of contact for cooperation on a sensitive and relevant issue in the second half of the twentieth century, from the beginning of nuclear technology efforts in the 1950s to the establishment of a new level for bilateral relations in the early 1990s from the 1990s.

Keywords: Argentina-Brazil; Nuclear cooperation; Autonomy-Development.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



“ABRE PORTA, FECHA JANELA”: GARANTIAS NACIONAIS PARA O REFÚGIO E SEU CONTRASTE COM OS RELATOS DE REFUGIADOS SÍRIOS EM SÃO PAULO, BRASIL

"Open door, date window": national guarantees for the refuge and its contrast with the reports of syrian refugees in São Paulo, Brazil

Larissa Netto Lira Rangel Rigamonte¹

Viviane Mazine Rodrigues²

Vinícius Francisco Marchese³

Introdução

A última década tem sido marcada por um agravamento nos problemas concernentes ao fenômeno do refúgio. Neste sentido, os sírios aparecem como o maior grupo de refugiados pelo mundo, se destacando em meio aos inúmeros outros grupos forçados a se deslocar para territórios diversos, em razão de perseguições que colocam em risco suas vidas e a de entes próximos. Em vista disso, calcula-se que, atualmente, mais da metade da população de origem síria se encontre deslocada.

No entanto, estes números, deveras significativos em escala mundial, ainda são irrisórios no que se refere ao contingente que se direciona ao Brasil. Apesar disso, dois fatores chamam à atenção para o artigo que segue. O primeiro diz respeito ao elevado percentual de sírios que tem seus pedidos de refúgio deferidos no país, sendo o principal grupo dentre as demais nações solicitantes. No encalço deste fator, o segundo se relaciona a característica de muitos sírios que aqui chegam, normalmente indivíduos com qualificação

¹ Assessora Internacional em Universidade Vila Velha - UVV. Mestra em Sociologia Política pela UVV. E-mail: larissa.rigamonte@uvv.br

² Professora dos cursos de Pós-Graduação em Sociologia Política e Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Vila Velha - UVV e Coordenadora Geral do Projeto Redes de Cidadania. Líder do Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo - Nuares. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. E-mail: vmozine@uvv.br

³ Coordenador Pedagógico do Projeto Redes de Cidadania da Universidade Vila Velha - UVV. Pesquisador do Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo - Nuares e integrante do Laboratório de Estudos Urbano-Regionais, das Paisagens e dos Territórios - Laburp. Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. E-mail: vinicius.marchese@uvv.br

superior, aptos para um mercado de trabalho exigente e que o território brasileiro, por vezes, demanda, não fossem as dificuldades encontradas para a validação de seus diplomas.

Soma-se a isto o Brasil ser considerado um dos países mais avançados em termos jurídico-legais no atendimento e na acolhida aos refugiados. Fato este que dá a entender certo sucesso nacional em meio aos processos vinculados à inserção dos solicitantes de refúgio. Neste sentido, visando contrapor o destaque aferido em tais questões, observando se estas se refletem nas práticas nacionais de acolhimento, fez-se necessário dar voz a alguns destes indivíduos, captando suas vivências a partir da realização de encontros e entrevistas.

Com relação às entrevistas, estas foram conduzidas presencialmente, tendo um dos pesquisadores se deslocado até o Estado de São Paulo para sua realização. O idioma utilizado foi o português, o qual os refugiados dominavam após terem participado de um curso oferecido gratuitamente pela Cáritas⁴ paulista. Esta instituição, por sua atuação junto a temática do refúgio no território nacional, teve importante papel nesta pesquisa, pois, foi responsável, dentre outras coisas, por indicar um primeiro refugiado para contato. Posteriormente este refugiado nos apresentou à sua rede de compatriotas sírios, dos quais três consentiram em ceder seus relatos para o presente estudo. Estes contatos se iniciaram em outubro de 2017 e permaneceram no decorrer do ano seguinte através de entrevistas na modalidade semiestruturada, seguindo a metodologia de história de vida.

O Brasil e a Lei 9.474/97, a Lei do Refúgio

O Brasil compreende a importância e a relevância da causa do refúgio perante a comunidade internacional, tanto que é signatário dos principais instrumentos jurídicos internacionais a respeito do tema. Porém, no cenário nacional, até o final da década de 1990, o país não possuía dispositivos jurídicos específicos que tratassem da questão (BARBOSA, 2017). Até este período, o que se tinha era um dispositivo legal que abordava a migração de maneira ampla, não havendo abordagem específica ao refúgio. O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), por exemplo, previa direitos e deveres aos migrantes no país, mas, como nos alerta Rodrigues (2015, p. 125), este se tratava de “[...] uma lei defasada, que seguia a doutrina da segurança nacional, dos tempos em que o país vivia sob regime militar”.

No que tange exclusivamente ao tema da migração, foi apenas em maio de 2017 que uma nova lei sobre o assunto foi sancionada pelo então Presidente da República, Michel Temer. A nova Lei de Migração, Lei n. 13.445/2017, é definida em seu artigo 1º como uma lei que “[...] dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante” (BRASIL, 2017, s/p). Contudo, é importante ressaltar que a sanção presidencial veio acompanhada de 20 vetos (OLIVEIRA, 2017). Não obstante os vetos, a substituição ao Estatuto do Estrangeiro pode ser considerada, por mais que sua formulação e adoção tenham se dado

⁴ A Cáritas é uma organização regida pela Igreja Católica, sem fins lucrativos. Sua função é auxiliar as populações em suas maiores necessidades. A Cáritas é parceira implementadora do ACNUR, por isso possui *status* de observadora junto à ONU, mais precisamente dentro do Conselho Econômico e Social da Organização Internacional (JUBILUT, 2007).

tardamente, um avanço em sua área, ao passo que muitos países têm seguido a tendência mundial de endurecer suas regras em relação aos imigrantes (FERNANDES; FARIA, 2017).

Quanto aos refugiados, a superação desta lacuna jurídica foi sanada duas décadas antes da nova Lei de Migração, promulgando-se a Lei 9.474/97, que trata da primeira legislação abrangente dedicada ao tema na América Latina, colocando o Brasil em posição de destaque perante a comunidade internacional na temática dos Direitos Humanos, Refúgio e Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007). Sendo assim, com o advento da Lei do Refúgio, como ficou comumente conhecida, o país passa a contar com uma das legislações mais inovadoras e atualizadas do mundo versando sobre este assunto.

Esta Lei adota um conceito amplo, inspirado na Declaração de Cartagena (1984)⁵, ao considerar como refugiado também o indivíduo que, devido “[...] a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

A Lei 9.474/97, além de ser um avanço na internalização do Direito Internacional dos Refugiados, constitui-se também numa política pública de amplo significado nesta causa. Com o amadurecimento da temática e o debate sobre a importância do acesso dos refugiados à educação, ao trabalho, à saúde, à moradia, ao lazer, o Brasil vem reconhecendo, em termos legais e teóricos, a necessidade de implementação de políticas públicas específicas e a possibilidade de acesso dos refugiados às políticas existentes, ao amparo, como já dissemos, da disposição constitucional de tratamento paritário entre nacionais e estrangeiros residentes no país [...] (CARLET; MILESI *apud* PACÍFICO; MENDONÇA, 2010, p. 171).

Para Rodrigues (2015) a Lei 9.474/97 é considerada inovadora por, ao menos, sete motivos, assim elencados:

- 1) trata-se de uma política doméstica;
- 2) usa a definição ampla da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951⁶, reconhecendo o refugiado como indivíduo que sofre grave e generalizada violação dos Direitos Humanos;
- 3) estabelece o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) para cuidar da condição de refugiado;⁷
- 4) atua a partir de representantes da sociedade civil;⁸
- 5) regulamenta os direitos e obrigações dos refugiados;⁹
- 6) oferece assistência administrativa, através do CONARE, para auxiliar os refugiados em questões jurídicas e administrativas;

⁵ Para mais informações sobre a Declaração de Cartagena, ver ACNUR (1984).

⁶ Para mais informações sobre a Convenção de Genebra, ver ACNUR, (1951).

⁷ O CONARE possui uma estrutura tripartite, formada pelo governo (presidido pelo Ministério da Justiça), representantes da sociedade civil (a exemplo da Cáritas) e o ACNUR (direito a voz, porém, sem voto). Sua organização possibilitou que este órgão fosse o responsável tanto pela análise dos pedidos de refúgio quanto por sua concessão ou recusa no território nacional, ao passo que cabe à sociedade civil a prestação dos serviços e assistência social. A natureza tripartite do CONARE “Enfatiza o espírito de solidariedade internacional, a necessidade de compartilhar responsabilidades entre governos nacionais, sociedade civil e organismos internacionais” (RODRIGUES, 2015, p. 136). Embora o CONARE seja um órgão plural e democrático, há certos problemas sobre sua formação. Mesmo tendo a participação da sociedade civil, a representação governamental é desproporcionalmente maior (atualmente cinco Ministérios fazem parte do CONARE: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação e Ministério da Justiça), como também não há participação ativa do refugiado nesse processo (RODRIGUES, 2015).

⁸ Mesmo sendo apenas um representante, a autora argumenta que a participação torna o processo mais democrático e transparente.

⁹ Os refugiados têm direito a carteira de identidade, permissão de residência provisória, acesso às instituições de ensino, direito ao trabalho e mobilidade no território nacional, isso antes de a solicitação de refúgio ser aceita pelo CONARE.

- 7) o país se torna um dos poucos no mundo a aceitar refugiados reassentados, embora o número ainda seja irrisório.

Porém, mesmo contando com tais características, a Lei ainda carece de melhorias. Como Jubilut (2007, p. 195) ressalta, apesar de, por um lado assegurar aos refugiados os aspectos supramencionados, por outro ela falha ao não ser explícita quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais dos mesmos. No entanto, a Lei brasileira para refugiados e a atuação do CONARE são elogiadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no Brasil. O órgão da ONU destaca a relevância e a abrangência da Lei 9.474/97 nacional e internacionalmente, bem como a responsabilidade do CONARE em agir com universalidade na produção de Políticas Públicas para refugiados e deslocados no país. O estabelecimento deste comitê, ou seja, de um órgão encarregado exclusivamente da temática dos refugiados, e que atua de modo adequado, é apontado por alguns estudiosos como a maior inovação da Lei 9.474/97 (JUBILUT, 2007).

O CONARE e o panorama atual do refúgio no Brasil

Como exposto anteriormente, no Brasil a questão dos refugiados é acompanhada pelo CONARE que, desde 2010, vê sua atuação pela causa aumentar. De acordo com informações do próprio órgão, pertencente ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, no ano de 2017, 33.866 pessoas solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado no país, sendo o ano com o maior número de pedidos (desconsidera-se nesse caso a chegada dos venezuelanos e haitianos com um contingente de 13.639 solicitações). Ao todo, até o final daquele ano, o Brasil acumulou 86.007 solicitações de reconhecimento em trâmite (BRASIL, 2018).

Neste íterim, 10.145 refugiados foram reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade, dos quais, 719 chegaram ao país através de reassentamento. Ainda em 2017, a Venezuela passa a ser o país de origem com maior número de solicitações acumuladas de refúgio em território brasileiro (17.865), seguido por Cuba (2.373), Haiti (2.362), Angola (2.036) e China (1.462). Entretanto, mesmo que sejam, em grande parte, pedidos de venezuelanos, são os sírios que possuem o maior número de deferimentos (BRASIL, 2018). Ao final do referido ano de 2017, o Brasil havia recebido 823 solicitações sírias de refúgio, sendo que 310 refugiados foram reconhecidos, contabilizando 53% do total.

No que tange ao caso dos sírios, apesar de contarem com menos solicitações comparado a outras nacionalidades, possuem um percentual de deferimentos maior que outros grupos por duas razões aparentes: o visto humanitário e o nível social dos refugiados daquele país. A primeira questão se refere a "facilidade" de se conseguir um "visto humanitário", fazendo com que muitos sírios escolham o Brasil como país de destino.¹⁰ Tais vistos são solicitados nas embaixadas brasileiras presentes em países vizinhos à Síria, os quais são trocados pelo *status* de refugiado quando o solicitante aqui chega. A segunda questão se refere ao contexto social do refugiado sírio, contando com uma significativa parcela de solicitantes com ensino superior completo, apesar de não ser uma característica exclusiva deles. Mesmo assim, cabe registrar que o capital

¹⁰ Em 2012, o Brasil passou a emitir o visto humanitário aos haitianos que chegavam devido às consequências do terremoto que destruiu a capital, Porto Príncipe. O visto humanitário, criado pelo Itamaraty e o Ministério da Justiça, é uma forma especial de proteção em situações críticas, não sendo caracterizado como refúgio, nem como um visto tradicional. Em 2013, esse visto também foi estendido aos sírios.

escolar elevado, bem como o alto capital linguístico de refugiados de diferentes nacionalidades, como é o caso dos sírios, ainda não se traduzem em capital econômico (emprego e renda), conforme ficou patente no estudo amostral realizado pelo ACNUR e pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello em parceria com diferentes universidades brasileiras (OLIVEIRA, 2019).

Desse modo, o que podemos inferir, de acordo com as informações supracitadas, é que, diferente do pensamento existente no período entre as grandes guerras, no qual tratavam os refugiados como uma consequência passageira (CONLEY, 1993), a onda de refugiados da atualidade se coloca como uma crise humanitária sem precedentes¹¹. Algo que traz à tona, como salienta Rodrigues (2011), a consequência mais desumana da violência e das guerras que compõem a geopolítica contemporânea. Por isso a importância de se debater e compreender o assunto e suas particularidades, inserindo os indivíduos que passam por tais afetações, agora refugiados, na agenda internacional, com vistas a tornar adequado o atendimento a seus direitos básicos.

Síria, um país de refugiados

Apesar de não ser o cerne das questões aqui tratadas, não nos cabendo uma análise geopolítica sobre a situação Síria, faz-se necessário adentrarmos no assunto visando expor, mesmo que panoramicamente, alguns detalhes de sua conjuntura. Isto posto, se crê que tal abordagem seja pertinente para uma melhor compreensão das características socioculturais de nossos entrevistados, bem como uma parcela das causas e efeitos dos distúrbios internos sírios que motivaram suas solicitações de refúgio no Brasil.

Sendo assim, apenas como medida de ilustração, de acordo com o relatório *Global Trends: Forced Displacement in 2017* (UNHCR, 2018), até o final de 2017, 68,5 milhões de pessoas ao redor do mundo encontravam-se em deslocamento forçado como consequência de guerras, perseguições, violência ou violações dos Direitos Humanos. Destes, 68% de todos os refugiados do mundo vêm de apenas cinco países: Síria (6.3 milhões); Afeganistão (2.6 milhões); Sudão do Sul (2.4 milhões); Myanmar (1.2 milhões) e; Somália (986.400). No que tange ao primeiro, este enfrenta uma crise de refugiados que, desde 2016, já deslocou mais da metade de sua população. Em vista disso, com uma política cada vez mais rígida sendo aplicada às fronteiras de vários países europeus, o Brasil converteu-se em opção de destino na rota de fuga dos sírios.

A atual crise neste país se arrasta desde o início de 2011, quando as sucessivas quedas de regimes ditatoriais no Mundo Árabe (evento conhecido como “Primavera Árabe”) alcançam os sírios e inflamam suas insatisfações contra o alto nível de desemprego, a corrupção em larga escala e a falta de liberdade política no país, sendo canalizadas para protestos que tomam as ruas em objeção ao governo do Presidente Bashar Al-Assad, que, a partir de março de 2011, passou a reprimir violentamente as manifestações populares, ao mesmo tempo em que cortou o abastecimento de água e de eletricidade, bem como levou as forças de segurança a confiscar farinha e comida em áreas específicas, como estratégia de penalização aos dissidentes (ZAHREDDINE, 2013).

¹¹ Alguns dados referentes a crise se encontram em ACNUR (2019).

O conflito, ao se militarizar, encorajou uma consolidação das identidades minoritárias que passam a exigir reconhecimento e respeito pelos direitos políticos, econômicos e sociais. Estima-se que em outubro de 2011, cerca de 2.900 pessoas morreram e mais de 10.000 foram presas (SANTOS, 2014). Logo, progressivamente, os diferentes grupos armados colocaram o território sírio em uma espiral crescente de violência testemunhada pela cobertura da mídia internacional, pelo relato de Organizações Não-Governamentais (ONG's) e pela própria ONU. Esta começa a estudar a possibilidade de intervenção externa, ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, visando derrubar o Presidente Bashar al-Assad e pôr fim à guerra, uma opção apoiada pelos Estados Unidos, mas vetada pela Rússia e pela China.¹²

Em face dessa realidade, presos entre as forças armadas do exército sírio, os rebeldes e os respectivos aliados de ambos, se encontravam os civis. Por isso, muitos se viram obrigados a fugir de sua terra natal em prol de preservarem suas vidas e a de entes próximos, se tornando refugiados do conflito. A maior parte destes cruza as fronteiras buscando amparo nos países vizinhos, como Líbano, Jordânia e Turquia (PUCCI, 2017). Isto tornou a última, a nação que mais recebeu refugiados sírios desde 2014. No que tange ao Brasil, embora o país não receba um contingente expressivo frente aos demais países, este é reconhecido pelo ACNUR por sua vontade e hospitalidade na recepção aos refugiados, angariando quantidades superiores as de muitas nações europeias e latino-americanas.

Os refugiados sírios em São Paulo – teoria (como as coisas deveriam ser)

O número considerável de deferimentos sírios se refere, em parte, a questão do visto humanitário estabelecido pela Resolução 17/2013, quando o CONARE autorizou missões diplomáticas brasileiras a emitirem o documento às pessoas afetadas pelo conflito na Síria, tendo em vista o quadro de graves violações dos Direitos Humanos na região. Os critérios de concessão do visto atendem à lógica de proteção por razões humanitárias, ao considerar as dificuldades específicas vividas em zonas de conflito, mantendo-se os procedimentos de análise de situações vedadas para concessão de refúgio. Cabe registrar que em 21 de setembro de 2015, a Resolução teve sua duração prorrogada por mais dois anos.

Artigo 1º Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil. Parágrafo único: Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria (BRASIL, 2013).

No Brasil, estes refugiados estão concentrados principalmente na região Sudeste, em especial no Estado de São Paulo. Segundo Jubilut (2012, p. 33), o motivo da concentração de refugiados ali é, entre outros,

¹² Pela perspectiva geopolítica, a Síria está localizada em uma região estratégica, fazendo fronteira com a Turquia, o Iraque, o Líbano, a Jordânia e Israel. Tais países partilham problemáticas altamente complexas para a segurança e a paz local, desde questões a respeito de suas diferenças étnico-religiosas, passando por direitos de povos minoritários, até a exploração de recursos mineralógicos e territórios, dentre outras razões. É ainda o último eixo de projeção do poder russo no Oriente Médio desde a Guerra-Fria, sendo um corredor crucial tanto para o transporte de gás e petróleo quanto para o abastecimento de material militar na região. Vem desses pontos algumas das razões de russos e chineses, aliados no cenário geopolítico atual, terem vetado a intervenção do Conselho de Segurança da ONU na região (ANDRADE, 2011).

porque “[...] São Paulo, assim como o Rio de Janeiro, é o núcleo mais antigo de atendimento a refugiados no Brasil”, ou seja, possuem certa tradição na questão da acolhida. Já Martes (2016, p. 33) aponta que o potencial paulista para receber uma maior quantidade de refugiados sírios se debruça na “[...] presença histórica desse povo como uma das comunidades imigrantes de maior capilaridade e proeminência econômica e política no Brasil”.

Neste Estado, a ajuda vem, principalmente, de ONG’s como a Cáritas. Por isso, os solicitantes de refúgio da Síria (como de qualquer outra nacionalidade) são assistidos pelo Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), um projeto executado em parceria com o ACNUR. Os funcionários da CASP prestam assistência legal em relação aos trâmites jurídicos das solicitações de refúgio, auxiliam na obtenção de documentos, como o Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira de Trabalho, além de prestarem assistência social aos mais vulneráveis. Através de parcerias com instituições públicas e do setor privado, a CASP ainda encaminha os solicitantes para abrigos temporários, os orienta sobre os serviços disponíveis nos sistemas públicos de saúde e educação, facilita a inscrição em aulas gratuitas de português e obtém vagas em cursos de formação profissional. Assim, acelera a inserção de solicitantes de refúgio e refugiados no mercado de trabalho brasileiro.

Os refugiados sírios em São Paulo – Prática (como elas realmente são)¹³

Interessante notar que, mesmo com uma rede de acolhida e assistência, os sírios ainda enfrentam dificuldades para se estabelecer em sua nova realidade. Logo, se, por um lado, o Brasil era o único a emitir vistos humanitários para sírios à época, conduzindo Almir, Zayn e Samir a “escolherem” o país como destino, por outro, o país ainda apresenta uma série de obstáculos. Dentre tais obstáculos destacam-se fatores relativos à validação do diploma daqueles que se apresentam como mão de obra qualificada, ideal para inserção no mercado brasileiro, além da barreira linguística, impedindo que muitos sírios consigam seu primeiro emprego (PUCCI, 2017).

Tais problemas são especialmente sentidos pelos sírios que optaram por São Paulo e, em particular, pela capital do Estado. Estes, inclusive, relatam que, diferente do que alguns autores caracterizam, não escolheram a cidade por seu histórico e potencial de acolhida, mas sim porque ela se destaca no setor econômico, fazendo crer que teriam mais oportunidades de inserção no mercado de trabalho, como argumentou Almir. Contra esta crença, Samir comenta que, mesmo que tivesse tido acesso aos documentos de maneira mais rápida e eficaz, ainda não seria tão fácil conseguir um trabalho em São Paulo, tendo em vista a barreira linguística inicial. “Como eu ia fazer para me comunicar?”, questiona o entrevistado.

Ainda segundo ele, os poucos empregos que surgiam eram na área de comércio, na região do Brás, bairro tradicional da capital paulista e reduto de muitos sírios, porém, precisaria se comunicar com clientes brasileiros, o que dificultava na hora de conseguir uma contratação. Sendo assim, por mais que ONG’s, como

¹³ A partir deste momento serão utilizados, para compor a abordagem dos fatos, relatos de três refugiados sírios que moravam na cidade de Aleppo e, atualmente, residem em São Paulo, onde se conheceram: Almir (28 anos); Zayn (31 anos) e; Samir (33 anos). Os três chegaram a São Paulo no ano de 2014, sem suas famílias e sem conhecidos na cidade, apenas com suas malas e o resto de dinheiro que possuíam nas respectivas contas bancárias.

a Cáritas, disponibilizem cursos de língua portuguesa aos refugiados, esta não é uma solução rápida. Almir tece o seguinte comentário a respeito: "A Cáritas me colocou na fila de espera para fazer o curso. O tempo de espera era de 8 meses a 1 ano". Ou seja, o curso é uma solução de médio a longo prazo.

Pamplona e Piovesan (2015) observam que, em um primeiro momento, devido a essas barreiras, uma parcela significativa dos refugiados, sejam eles sírios ou de outras nacionalidades, começam o próprio negócio como forma de sobrevivência. No caso dos três entrevistados sírios, a ajuda veio apenas da Cáritas, que acompanhou o processo para retirada dos documentos. No tocante a ONG, todos os entrevistados falaram bem da instituição, porém, reclamaram da burocracia brasileira. Para os três casos, os documentos levaram em média um ano e meio para ficarem prontos, ao passo que, sem esses documentos, eles não poderiam trabalhar formalmente. Tal situação levou cada um a adotar medidas alternativas: Almir inicialmente recorreu à venda de doces sírios em uma banca de comida de rua; Zayn conseguiu uma atividade informal em uma cozinha de restaurante sírio no Brás, e; Samir viveu de suas economias até conseguir trabalho como empacotador em uma loja, também no Brás, após dominar minimamente o idioma português.

Hoje, Almir e Samir estão empregados, enquanto Zayn busca por alguma oportunidade. Almir, por ser formado em Administração na Síria, possui uma empresa que presta assessoria a outras empresas. Seu diploma não foi validado aqui, mas se utiliza da experiência que possui para exercer a atividade e conquistar clientes. Ele ainda participa de uma ONG que busca ajudar refugiados no processo de integração à sociedade brasileira. Samir trabalha como carregador de mercadorias em uma loja de roupas no Brás, apesar de ter curso superior completo em Contabilidade. Zayn atualmente está desempregado, após a experiência de ter sido proprietário de uma loja informal de conserto de celulares no centro da capital paulista. Ele também possui ensino superior, em Engenharia da Computação, mas, assim como seus compatriotas, engrossa a lista dos refugiados que não tiveram seus diplomas validados no Brasil, o que os impede de se candidatarem a empregos condizentes com suas áreas de conhecimento.

Estes e outros relatos, surgidos ao longo das entrevistas, reforçam a noção de que a chegada em um novo país nunca se trata de matéria fácil, mesmo que tal mudança seja por livre escolha do indivíduo. No que diz respeito aos refugiados, no qual o ato de migrar pressupõe sua própria sobrevivência, a integração local é ainda mais penosa. Para Haydu (2010), essa integração passa por um processo de reconhecimento do refugiado pelo país que o acolhe, ou seja, a integração deve ser economicamente viável, eles devem ser aceitos pela comunidade local, deve haver financiamento externo para isso e ela deve ser voluntária e plena, possibilitando aos refugiados adquirir a nacionalidade do país acolhedor. Entretanto, Moreira (2014) compreende que esse ato não deve ser tratado apenas como um processo jurídico, mas sim como um trabalho social, no qual o refugiado precisa ser incluído dentro de um novo contexto. Para a autora, integração local é um "[...] processo mediante o qual os refugiados mantêm sua própria identidade, mas se tornam parte da sociedade acolhedora à medida que possam conviver juntos com a população local de modo aceitável" (MOREIRA, 2014, p. 89). Em outras palavras, a integração local acontece quando, tanto os refugiados, quanto a sociedade de acolhida, influenciam, mutuamente, seus comportamentos e sua cultura.

Para os entrevistados a integração local aconteceu em certos níveis. Atualmente, todos possuem o Registro Nacional Migratório (RNM), também se inseriram no mercado de trabalho e já falam português relativamente bem. No entanto, na ótica dos mesmos, esse processo foi “doloroso”. Todos argumentam, cada um à sua maneira, que em certos momentos precisaram renunciar a um “pedaço de si” para conseguirem se integrar melhor à sociedade brasileira. De acordo com Almir, “O Brasil abriu as portas para nós, mas fechou suas janelas”, fala da qual se depreende alguns dos empecilhos enfrentados ao longo do processo de integração local. Especialmente ao se contrapor, de um lado, a relativa facilidade que obtiveram para entrar no país e permanecer legalmente, e de outro, as mudanças pessoais que tiveram que promover para conseguirem interagir e serem aceitos socialmente. Por isso, a língua que abandonaram, certas roupas em épocas festivas que não mais possuem, por exemplo, além da constante luta contra o preconceito e o estigma como “terroristas”, são realidades ainda sentidas pelos refugiados.¹⁴

Este sentimento que aflora nas entrevistas, via relatos e experiências, revela que, independente do Brasil dispor de uma legislação avançada, com aportes jurídicos inovadores e solidariedade para receber os solicitantes, isso não faz com que o mesmo possua uma estrutura de acolhida e integração plena à sociedade brasileira. Nesse sentido, Zayn narra que chegou ao Brasil pelo aeroporto de Guarulhos-SP, no meio da madrugada, e não tinha, no local, um ponto de ajuda que o auxiliasse a respeito de possíveis hospedagens. Outro entrevistado, Samir, relatou que era muito difícil conseguir as informações com a Polícia Federal. Quando tinham acesso a alguém que falasse inglês com eles, o agente federal apenas informava que todo o trâmite precisava ser feito pelo *site*. Assim que Samir acessou o endereço *web* indicado, se deparou com uma série de informações em português, idioma que ainda não dominava. Por isso, não é de se espantar que esses e outros obstáculos frustrem os refugiados que tentam ter todos os seus documentos validados para ingresso no país. Tal fato deixa implícita a noção de que os indivíduos ainda são vistos como *outsiders*, não só porque, literalmente, vêm de fora, mas também por serem estranhos à cultura, a identidade social, étnica, religiosa e linguística da comunidade brasileira (MOREIRA, 2014).

Nesta perspectiva, cabe destacar que a categoria “refugiado”, em amplo aspecto, carrega em si as noções de transitoriedade, provisoriedade e temporalidade, pois os atores se situam entre o país de origem e o de destino. Portanto, ao transitar entre esses dois universos, transportam-se para uma posição vulnerável, fazendo com que muitos, ao chegarem ao Brasil, se limitem às interações com seus compatriotas em meio às suas próprias comunidades. Isso porque a política para refugiados no Brasil ainda carece de parcerias, tanto entre instituições e poderes públicos quanto dentro da sociedade civil, para que tal integração seja melhor sucedida (BARBOSA, 2017). Mesmo assim, Almir relata que “[...] na maioria das vezes é difícil depender da comunidade síria em São Paulo porque, na verdade, esses são ‘sírios’ de terceira geração. São brasileiros com descendência síria. Não sabem o que estamos passando lá. Muitos nunca nem conheceram a Síria”.

¹⁴ Tais questões também são responsáveis por promover certa crise de identidade nos refugiados que aqui chegam, tendo em vista as sucessivas buscas por se adaptar ao novo país e serem aceitos. Isto fica patente no comentário tecido por Almir: “Quando cheguei ao Brasil, eu tinha uma barba grande, algo normal nos homens da Síria. Durante uns meses trabalhei como motorista particular e uma vez uma passageira me perguntou de onde era, por causa do meu sotaque e da minha aparência. Respondi que era árabe da Síria, em seguida ela me perguntou porque não tirava aquela barba, por causa dela as pessoas podiam pensar que eu era um terrorista. Eventualmente eu tirei a barba”.

Nem mesmo os festejos característicos destes povos ou a afetividade referente a eles são os mesmos quando se deparam com uma comunidade fora de seu contexto natal. Isso é perceptível em outro relato de Almir, quando questionado sobre sua principal lembrança e se refere saudosamente ao período do Ramadã, evento de maior relevância para os muçulmanos. Para ele, "[...] o Ramadã é muito importante para nossa religião. Durante o Ramadã tudo fica diferente, não sei se consigo explicar... Lá acontece no nosso verão, a cidade tem um cheiro diferente porque as mulheres passam o dia cozinhando para entrarmos o jejum na mesquita. Seria como se fosse o Natal aqui. O foco é a nossa fé e o momento com a família".

No entanto, Almir revela que esse festejo em São Paulo não lhe transmite o mesmo sentimento de outrora. Logo, partindo de pressupostos firmados por autores como Halbwachs (1990) e Pollak (1992) ao considerarem a lembrança e a memória enquanto construtos sociais, podemos inferir que o distanciamento geográfico da memória acaba por provocar um distanciamento sentimental. Isto é, a memória de Almir e de tantos outros refugiados que passam por situações similares, por não se fixarem mais nos mesmos pontos de referência, além de se reportarem a um quadro social diferente do passado, acabam por não promover o mesmo apelo e carga emocional que promoviam.

Com isso, também se pode inferir que a memória e as práticas de Almir não são mais as mesmas constituídas em sua juventude e formação social-religiosa. Consequentemente, mesmo que ainda tenha consciência da importância do período para os muçulmanos, a ênfase que agora dá ao Ramadã não se aproxima da ênfase que dava à época em que vivia na Síria. Apesar disso, Almir e os demais refugiados entrevistados permanecem frequentando a Mesquita e demais ritos culturais e religiosos da comunidade no Brasil, algo que, como sentenciava Samir, é essencial, pois, "Manter minha fé é a forma que me mantenho sírio".

Por essas e outras razões, colocar os refugiados no centro do debate, como partícipes dos processos concernentes a acolhida e integração local, buscando entender suas realidades, ouvir suas histórias e demandas, é essencial para se fugir da "frieza" burocrática das leis, por mais que o Brasil seja considerado uma nação de vanguarda no tocante ao tema. Isso tudo tende a tornar o atendimento aos sírios, e aos refugiados de outras nacionalidades, mais eficiente no sentido de dar suporte a uma plena integração ao território e a sociedade na qual agora se inserem.

Considerações finais

Inegavelmente, ainda há muito o que ser discutido frente a temática dos refugiados, seja quanto aos direitos destes grupos, seja revendo algumas conquistas que necessitam de atualização, seja ainda visando compreender suas realidades/particularidades com o intuito de melhorar seu atendimento. Tais necessidades, presentes e prementes, se referem, em grande medida, a forma como o Direito Internacional dos refugiados foi constituído, de maneira tardia e limitada tanto geográfica quanto temporalmente. Portanto, a postulação desses direitos, conforme ocorreu em momentos recentes, ainda carece, em determinados sentidos, de adaptações às demandas que cada contexto histórico-social delineia, tendo em vista se tratar de um fenômeno em curso, que se avoluma e agrava em "n" vertentes, dependendo da região e dos motivos que promovem o deslocamento forçado destes grupos e/ou indivíduos.

No que se refere ao Brasil, este se configura como um país de destaque no cenário de garantias legais aos refugiados perante a comunidade internacional, possuindo uma lei específica para tratar do assunto dentro de seu território. No entanto, esse enquadramento, além da boa reputação adquirida pelo país no que tange ao acolhimento aos refugiados, não minimiza lacunas observadas por autores como Jubilut (2012) e Rodrigues (2015). Assim, levantam-se demandas vinculadas à necessária discussão de novas premissas quanto ao tema nos meios políticos e acadêmicos. Ao mesmo tempo, urge se lançarem os primeiros passos na busca pela atualização de prerrogativas que expandam a proteção concedida aos refugiados também para a esfera de seus direitos sociais, adequando esse amparo aos desafios presentes na contemporaneidade, especialmente no tocante a acolhida e a integração destes.

Somam-se a tais fatos, não somente o peso e viés humanitário do lidar com os refugiados, mas também a possibilidade de tornar o Brasil um *player* bem-conceituado no cenário geopolítico da ONU e de outras organizações. Em particular, ao conduzir suas medidas na contramão da tendência internacional de fechamento de fronteiras e restrição às políticas migratórias. Aqui, cabe destacar que, no caso dos sírios, o país se portou de forma exemplar, tomando iniciativas em prol da disposição de vistos humanitários, facilitadores do processo de entrada no país dos refugiados daquela nacionalidade.

Dessa forma, pouco mais de mil sírios, fugindo da guerra civil local, uma questão, como vista, longe de ser resolvida interna ou externamente, acabaram por escolher São Paulo como local de destino para a reconstrução de suas vidas (BAENINGER; FERNANDES, 2018). Os indivíduos não deixaram para trás apenas sua terra natal, mas também suas famílias, sua cultura, sua língua; em suma, suas identidades e histórias de vida. Agora, dentro de um contexto sociocultural deveras diferente, precisam recomeçar. Por isso, postulou-se neste artigo, compreender em que pé se encontrava a reconstrução da vida de representantes desse grupo no pós-refúgio, partindo-se do pragmatismo frio e burocrático das leis e indo de encontro às vivências e relatos de três refugiados sírios. Para tanto, foram captadas, ilustrando nossas análises, as carências, as reações e as relações dos atores, mesmo que, muitas vezes, tais pontos surgissem apenas de forma implícita em suas falas.

Logo, rememorando a metáfora utilizada por Almir ao realizarmos tal contraponto: “O Brasil abriu as portas para nós, mas fechou suas janelas”, é que se torna possível depreendermos seu potencial em espelhar, mesmo que de forma sintética, o que aqui foi observado, bem como as conclusões às quais chegamos. Tais conclusões versam sobre algumas problemáticas ainda presentes em um país que se coloca como referência no tema “refúgio”. Essas problemáticas demonstram que ainda existe um abismo, superável, entre os avanços do marco legal e a ineficiência em questões como o suporte à acolhida e à integração, bem como fatores vinculados à manutenção das identidades e demandas socioculturais dos solicitantes de refúgio e refugiados.

Com relação a estes assuntos, nota-se mais uma necessidade de revisão e/ou atualização da lei e de sua aplicabilidade do que, necessariamente, a criação de novas ferramentas jurídicas. Isso salta aos olhos ao se observar a fala dos refugiados sírios, elogiosa ao braço operacional do ACNUR, a ONG da Igreja Católica, Cáritas, mas crítica no que diz respeito ao estabelecimento de trâmites morosos, impeditivos de uma rápida e justa inserção dos refugiados no setor profissional, por exemplo. Neste caso, inclusive, destacam-se as

barreiras criadas pela burocracia nacional em relação ao reconhecimento dos diplomas estrangeiros. Um desperdício de mão de obra qualificada em áreas estratégicas, abrindo precedentes que frustram os refugiados e sua plena integração, na medida em que são impossibilitados de atuarem em áreas afins às suas formações acadêmicas. Fator que poderia promover maior satisfação aos mesmos em meio a busca por se superar as memórias negativas do passado e a saudade do que deixaram na terra natal.

Por outro lado, a perda de identidade e a integração social se configuram como aspectos difíceis de serem abarcados em meio a artigos e incisos jurídicos. Dito isso, o caso dos refugiados é ainda mais grave, tendo em vista suas identidades se desvanecerem e/ou transformarem em virtude da "destruição", muitas vezes literal, de suas memórias – sejam físicas (como a mesquita que frequentavam com seus familiares), sejam de grupos (familiares e amigos mortos; o trabalho e/ou estudo que tiveram que abandonar). Logo, o distanciamento geográfico em meio ao ato de se deslocar forçosamente em razão de flagrantes perseguições, torna o refugiado um indivíduo mais sensível a tais alterações, além do preconceito que muitos sofrem devido às suas origens e às práticas diferenciadas do contexto ao qual se inserem ou são inseridos. Isso se torna patente no caso dos sírios, ao serem colocados em uma realidade outra, na qual, sem seus quadros de referências sociais, as memórias recebem novos significados e, assim, suas identidades também são transformadas.

Em vista disso, compreendemos que, como exposto por Halbwachs (1990) e Pollak (1992), essa identidade se trata de um construto social, sofrendo mudanças quando os pontos de referência do indivíduo são "deslocados". Como ocorreu com Almir, que se viu impelido a alterar sua aparência, no caso, retirar a barba, elemento que fazia parte de sua identidade e memória cultural. Esse sentimento também pressupõe aplacar as lacunas formadas por uma integração social, muitas vezes, incipiente. Tendo em vista que a integração "formal", burocrática, já ocorre, afora alguns entraves burocráticos supramencionados, mas, no que tange a socialização, os vínculos firmados com a sociedade na qual ingressam ainda apresentam fragilidades.

Portanto, conclui-se que, na temática sobre refugiados, ainda há espaço para outras produções e abordagens oriundas de novos estudos e suas variadas perspectivas, nem sempre vinculadas exclusivamente ao aspecto legal, mas também ao aspecto humano, do indivíduo refugiado em si. Sendo assim, a compreensão aqui firmada é apenas uma faceta, por nós eleita enquanto objeto de estudo, dentre as muitas outras passíveis de enriquecer o campo das Ciências Humanas e uma temática que vem se agravando na atualidade ao passo que o número de conflitos armados e suas consequências, nesse caso, os refugiados, aumentam significativamente.

REFERÊNCIAS

Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). **5 Dados sobre refugiados que você precisa conhecer**. 2019. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2019/04/09/5-dados-sobre-refugiados-que-voce-precisa-conhecer/>. acesso em 18 abr. 2020.

Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_do_s_Refugiados.pdf. Acesso em 18 abr. 2020.

Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em 18 abr. 2020.

ANDRADE, G. B. de. A guerra civil síria e a condição dos refugiados: um antigo problema, “reinventado” pela crueldade de um conflito marcado pela inação da comunidade internacional. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 2, n. 2. p. 121-138, 2011. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/69/pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BAENINGER, R.; FERNANDES, D. **Atlas Temático Observatório das Migrações em São Paulo – Migração Refugiada**. Campinas: UNICAMP/NEPO, 2018.

BARBOSA, R. F. **Vidas refugiadas: integração de sírios ortodoxos no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, 2017, 113 p.

BRASIL. Conare. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em Números - 3ª edição**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2018. 30 slides, color. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em 18 de abr. de 2020.

BRASIL. **Resolução Normativa n. 17, de 20 de setembro de 2013**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/resolucao-siria-refugiados.pdf>>. Acesso em 5 de abr. de 2019.

CONLEY, M. The Institutional Framework of Refugee Law and Political Forces. In: MAHONEY, K.; MAHONEY, P. (Eds.). **Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge**. Dordrecht: KluwerAcademic, 1993.

FERNANDES, D.; FARIA, A. V. de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 145-161, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00145.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

JUBILUT, L. L. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, C. A. S. da (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Dourados: UFDG, 2012.

JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

HALBWACHS, M. **A memória coletiva**. São Paulo: Vértice, 1990.

HAYDU, M. **Refugiados angolanos em São Paulo: entre a integração ou segregação**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, 198 p.

MARTES, A. C. B. Chegadas e partidas: migrações internacionais no Brasil recente. **GVEXECUTIVO**, v. 15, n. 1, p. 30-33, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/chegadas_e_partidas_migracoes_internacionais.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.

- MOREIRA, J. B. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do Processo de Integração Local. **REMHU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2020.
- OLIVEIRA, A. T. R. de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/319259993_Nova_lei_brasileira_de_migracao_avancos_desafios_e_ameacas>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- OLIVEIRA, M. (Coord.). **Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil**. Subsídios para Políticas. Volume II. Curitiba: ACNUR/CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO, maio de 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/06/VOL.-II-PERFIL-SOCIOECONOMICO-DOS-REFUGIADOS-final.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2020.
- PACÍFICO, A. M. C. P.; MENDONÇA, R. de L. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 170-181, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/7290/5249>>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- PAMPLONA, D. A.; PIOVESAN, F. O instituto do refúgio no Brasil: práticas recentes. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 17, n. 17, p. 43-55, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/629/413>>. Acesso em: 24 abr. 2020.
- POLLAK, M. Memória e identidade social. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992. Disponível em: <<http://www.pgdef.ufpr.br/memoria%20e%20identidadesocial%20A%20capraro%202.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2020.
- PUCCI, F. M. S. A Integração dos Refugiados Sírios em São Paulo. In: 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, **Anais...** Brasília: UNB, 2017. Disponível em: <<http://www.adaltech.com.br/anais/sociologia2017/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-0333-1.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.
- RODRIGUES, G. M. A. Cooperación internacional, asistencia consular y derechos humanos de personas victimas de trata: ¿un cambio de paradigma? In.: MALAMUD, A.; FLÓREZ, F. C. (Coord.). **Migrações, coesão social e governação**. Perspectivas euro-latino-americanas. Lisboa: ICS, 2011.
- RODRIGUES, V. M. **Reassentamento solidário e interação local**: limitações institucionais e de política em relação aos refugiados palestinos em São Paulo. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015, 228 p.
- SANTOS, S. J. **Síria – O retrato de um país em guerra civil**. 2014. Disponível em: <<http://www.redeangola.info/especiais/siria-retrato-de-um-pais-em-guerra/>>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2017**. Genebra: UNHCR, 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>>. Acesso em 01 de abr. de 2019.
- ZAHREDDINE, D. A crise na Síria (2011-2013): uma análise multifatorial. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v. 4, n. 20, p. 06-23, out.-nov. 2013. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/download/43387/27333>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

*Recebido em 31 de janeiro de 2020.
Aprovado em 07 de maio de 2020.*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar os avanços legais apresentados pelo Brasil frente a temática do refúgio, os contrapondo aos relatos e dificuldades enfrentadas pelos que aqui chegam e são abarcados por tais marcos. A observação dessas contraposições visa responder ao necessário exame sobre até onde os avanços legais atendem às demandas financeira, social e emocional de indivíduos que fogem de realidades adversas em busca de um novo ambiente no qual possam se sentir inseridos, dando prosseguimento às suas vidas. Em vista disso, foram acompanhados e entrevistados três refugiados sírios estabelecidos no Estado de São Paulo desde 2014. A partir de seus relatos, tecemos pontos de reflexão a respeito de melhorias referentes aos processos de acolhida e adaptação destes e de outros casos a um país e a uma cultura deveras diferentes das quais se originaram. Sendo assim, os registros aqui expostos e as considerações estabelecidas pelos autores têm por intuito contribuir com debates comprometidos no preenchimento de lacunas e na resolução de questões presentes em um tema que merece maior destaque, tanto em meios acadêmicos quanto no âmbito das Políticas Públicas.

Palavras-chave: Refugiados Sírios; Lei do Refúgio; Relatos Orais.

ABSTRACT

This article aims to analyze the legal advances presented by Brazil in relation to the refuge subject, contrasting them with the reports and difficulties faced by those who arrive here and are covered by such themes. The observation of these oppositions aims to respond to the necessary examination of the extent to which legal advances meet the financial, social and emotional demands of individuals who flee from adverse realities in a pursuit of a new environment in which they can feel inserted, continuing their lives. In this case, three Syrian refugees established in the State of São Paulo since 2014 have been accompanied and interviewed. Based on their reports, we make points for reflection on improvements regarding the reception and adaptation processes of these and other cases to a country and to a very different culture from which they originated. Following this, the records exposed here and the considerations established by the authors intend to contribute to debates committed to filling gaps and resolving issues present in a topic that deserves greater prominence, both in academic circles and in the scope of Public Policies.

Keywords: Syrian Refugees; Law of Refugee; Oral Reports.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



BRAZIL AND ITS REGIONAL PROJECTION: PERSPECTIVES ON HEGEMONY AND REGIONALISM IN SOUTH AMERICA IN THE POST-COLD WAR ERA

Brasil e sua projeção regional: perspectivas sobre hegemonia e regionalismo da América do Sul no pós-Guerra Fria

*Fernando José Ludwig¹
Ítalo Beltrão Sposito²*

Introduction

Over the past few decades, Brazil has turned to the international scene in a more incisive way, something unprecedented in the history of its foreign policy, also changing its behavior, subsequently, concerning South American regionalism. Its projection is based on the values already found in the international community, and the same happens through the conquest of new attributes and activities within the international system. This insertion is linked to the reconfiguration of the international plan itself after the bipolar conflict. Now, regarding the domestic plan, this projection took place right after the rearrangement of the Brazilian political system, that is, in the process of democratization in Brazil, which is inaugurated with the promulgation of the Federal Constitution of 1988 (BRASIL, 1988).

In this way, in the search for a greater sphere of influence in both regional and international terms, the Brazilian foreign policy adopts a dual aspect in which, at first, normally and historically, it aligns itself with neighboring countries, in other words, it is initially projected to South America; as Scheider (1996, p. 218) states, “Never before has Brazil enjoyed such close relationships with its South American neighbors or found itself in as good repute in more distant parts of Latin America”. On the other hand, secondly, Brazilian diplomacy has tried to project this performance to the global level, presenting itself as a leader of a peaceful

¹ Adjunct professor of International Relations at the Federal University of Tocantins (UFT). PhD in International Relations University of Coimbra / Center for Social Studies (CES), Master in International Relations from the University of Kent and graduated in International Relations from the University of Coimbra. Email: fernandoludwig@uft.edu.br

² Adjunct professor of International Relations at the Federal University of Tocantins (UFT). PhD and Master in International Relations from the University of São Paulo (USP). Bachelor in International Relations from Universidade Estadual Paulista (UNESP). Email: italo@uft.edu.br

and developing region, projecting an image to the international community of effectiveness in exercising this leadership, even though this narrative is not necessarily accepted by other regional actors.

Historically, Brazil has adopted a less bellicose stance, giving priority to diplomacy, negotiation, the promotion and construction of regional peace and security. Since the consolidation of borders, in the management of the Baron of Rio Branco (1902-1912), the Brazilian diplomatic discourse has sought to emphasize the importance of peace in the region, to guarantee to Brazil conditions to dedicate itself with full force to the economic development, the main objective of its international relations. In parallel to the objective of development, it was also a basic objective of Brazilian foreign policy (BFP), the search for autonomy; thus, the consolidation of a peaceful space in its geographic surroundings also contributed to avoiding the possibility of external interference to guarantee continental security. Finally, the guarantee of peace in the region also assures Brazil of political and diplomatic capital to project an image of benign leadership at the regional level, presenting itself as a consensus builder and mediator of international conflicts, disputes, and controversies (FILHO, 2013; VARGAS, 2017).

At the same time, it also seeks to leverage its sphere of influence globally. Under this aegis, the strategy used by Brazilian diplomacy was autonomy - in its various aspects, such as participation and diversification - essentially through participation in international institutions and the search for an expansion of partners, regardless of domestic specificities in these countries. However, this foreign policy provision has been in transition since 2016, culminating in a paradigm shift that, gradually, has also been (de)constructing this Brazilian position in South America.

Although the capacity for the Brazilian influence is still limited and restricted, the very nature of Brazil's international operations is ambiguous. At the same time that it seeks an insertion, it is only achieved in a limited way (GARDINI, 2012, p. 1). Nowadays, this regional projection is still open, going essentially through the challenges presented by the conjuncture of the regional and international systems. These changes in regional positions, especially concerning the understanding of regionalism by the South American countries, clearly alter the Brazilian capacity to exercise this hegemony.

The ambiguity of the Brazilian leadership in South America helps to perpetuate regional instabilities, as exposing the weaknesses of its performance. We can verify these aspects regarding the cooptation of values, ideas, and ideologies in most South American countries (in this particular case). Following this line of thought, the present article has the central scope of investigating Brazil's exercise of hegemonic projection through its participation in the regional integration processes in South America in the post-Cold War era. Supported by the theoretical framework on the Gramscian concepts of hegemony, we argued that Brazil has not acted more forcefully in the region, nor has it taken advantage of its dimension to impose its interests. Working with it in a regional range, we analyze Brazilian use of instruments, that is, regional organizations, to better position itself in South America by exercising a leadership whose ultimate goal is to increase its *status quo* in the international arena. Therefore, despite participating and leading several regional initiatives, Brazil prefers holding its autonomy by maintaining a low level of institutionalization in regional integration.

This article is subdivided as follows. In the following section, we present the methodology used in our case study of Brazilian hegemonic projection in regional integration processes. Then, taking into account the conceptual diversity related to the analysis of the term hegemony, we will approach its conception through two contemporary characterizations of hegemony: cooperative and consensual. After, we analyze how Brazil articulates its regional activism, aiming to point out its paradoxical nature. In other words, while seeking to exercise its regional hegemony as a form of global projection, it also prevents this activism from encompassing high political, economic, and ideological costs. We conclude the article by defending the argument that the various coordination and integration arrangements with neighbors are fundamental points for the exercise of Brazilian hegemony in South America, while the Brazilian preference to maintain a low level of institutionalization, limits its employment.

Methods

We use the qualitative method, with a single case study design to defend our argument that Brazilian leadership in the regional integration agenda is a fundamental instance for its hegemony in South America but is limited by its strategy of a low level of institutionalization.

We do so with a brief review of Brazilian foreign policy history from the 1990s to the present using simple documental and bibliographical reviews. Regarding the former, we resort mainly to news reports, meeting declarations and documents, speeches, and the Brazilian Ministry of Foreign Affairs (MRE or Itamaraty) reviews. The latter relies on books and articles on Brazilian regional strategies, collected by the use of keywords related to our subject.

Brazilian leadership in South American regional integration is investigated as a typical case. This a case study that should represent a central tendency, or a what would be a representative case (SEAWRIGHT; GERRING, 2008, p. 299), in other words, a case that follows a theoretical expectation. This kind of case study serves to provide insights into a broader phenomenon, the exercise of regional hegemony, suiting for an exploratory role (GERRING, 2006, p. 91).

Our main concern is to describe a phenomenon (Brazilian hegemony in South America) with the main objective of descriptive inference (GERRING; COJOCARU, 2016, p. 396). It includes two different case study types – distinct but not mutually exclusive – a descriptive and a preliminary illustration of a theory (ODELL, 2001, pp. 162-163). It is a descriptive case study, as we do not consider it to have direct external validity, nor is our intention to make a generalization to other regional powers. We aim only to contribute to the literature on Brazilian foreign policy and South American regionalism. Complementarily, we do this descriptive effort using Gramsci's theory of hegemony, trying to illustrate this theoretical idea, while at the same time pinpointing its limitation to fit Brazilian regional activism.

The formation of Brazilian regional hegemony: two possible interpretations

Theoretically, regionalism is far from reaching a consensus among scholars. It can mean different things at different times, sometimes confusing with cooperation, free-trade, economical agreements, among

many others. There are several interpretations and perspectives on regional integration across the globe and, depending on the region, they are more prone to be employed. However, apart from that remark, it is possible to grasp a few theoretical approaches to regionalism.

For instance, Fawcett (2005) distinguishes what is regions, regionalism and regionalization. Whereas, regions are defined by territorial aspect; regionalism is seen as coordinated policies and project within a certain region in order to achieve a certain degree of harmonization and regional cohesion; and, finally, regionalization it is more likely a process, such as globalization, in which concentrate activities (political, economic, cultural and social, and so forth) at the regional stratum and tends to be continuum (FAWCETT, 2005, pp. 24-25). In that sense, Wunderlich (2007) also define regionalism as being a process, considering external factors that led to a remarkable blast of regional integration after the end of the Cold War, as he notes,

Regionalism is rarely an isolated process and must be regarded as driven by complex socio-historical processes and exogenous factors. It, therefore, has to be situated in its historical and global context. In particular, more attention has to be paid to exogenous factors such as globalisation and the international order (WUNDERLICH, 2007, p. 36).

From a historical point of view, Mary Farrell (2005) advocates that there are two waves of regionalism since World War II. On one hand, the first wave corresponds to the regional integration during the Cold War (from, approximately the 1950s to late 1980s). The rise of regionalism, in this period, coincides with the creation of the European Steel and Coal Community (ESCC) and drew its attention to avoid war and the role of supranational organisms (in contrast to sovereign and centralized states). The eurocentrism inhere is clear and that was the main critic of this era of regionalism. On the other hand, the second wave emerged along with the end of the Cold War, in the 1990s, and represents more complex and broader aspects of regionalism. Fredrik Söderbaum (2003) separates old regionalism from new regionalism, whereas the former corresponds to the first wave presented; and the latter to the second wave³. Thus, the new regionalism, in this sense, has had incorporated a multidimensional approach, as Farrell points out,

[...] regionalism was regarded as a multidimensional form of integration embracing economic, cultural, political and social aspects, thereby extending the understanding of regional activities beyond the creation of free trade agreements or security regimes. Regionalism is also considered to have a strategic goal of region-building, of establishing regional coherence and identity (FARRELL, 2005, p. 8).

It is important to stress the fact that global conjuncture after the end of the Cold War has changed dramatically, also within and across International Relations theories. Regardless, the new regionalism took the same path in theoretical terms. Tried to distance itself from the Eurocentric view, as integration spread around the world, in South and North America, Africa and Asia.

³ As he points out “The first wave had its roots in the devastating experience of inter-war nationalism and the Second World War. It emerged in Western Europe in the late 1940s and, although exported to several other regions in the South, it died out in the late 1960s and early 1970s. The second wave began to emerge in the mid-1980s, again starting in Western Europe (with the White Paper and the Single European Act) and gradually turning into a more widespread phenomenon” (SÖDERBAUM, 2003, pp. 3 - 4).

Nonetheless, another attempt to theorize about regionalism is advocated by Neumann (2003), considering that regions would follow the same path of nation-building theories. In sum, the author emphasizes that external and internal narratives (outside-in and inside-out approaches, respectively) of a given region can have different results in terms of regionalism, relying upon the narrative adopted⁴. The notion of hegemony would present a challenge for Brazil's projection towards South America, bearing in mind that it was extremely influenced by exogenous factors (outside-in) over regional-building construction from inside-out. The creation of Mercosur, Union of South American Nations (UNASUR) and the Group of Lima represents that, following a major turning point on global politics regarding nationalism, regional integration and protections in recent years. It is also important to mention that the current turmoil within and across the international system, has been paying its dues around the globe and, certainly, will have an impact on the role of regionalism (or, region-building).

The notion of hegemony, advocated by Gramsci (1971), differs from realistic thinking, as a synonym of power relations (AGNEW, 2005; DAALDER; LINDSAY, 2003; LAYNE; THAYER, 2007), in the sense of seeking an approximation of the state reality that is not only based on the economic plan but also includes the ideological, social and political plan in its premises. Such axioms were made valid at the international level essentially through Robert Cox (1981, 1983, 2007) who defines hegemony as being,

Hegemony is a structure of values and understandings about the nature of order that permeates a whole system of states and non-states entities. In a hegemonic order these values and understandings are relatively stable and unquestioned. They appear to most actors as a natural order. Such a structure of meanings is underpinned by a structure of power, in which most probable one state is dominant but that state's dominance is not sufficient to create hegemony. Hegemony derives from the dominant social strata of dominant states in so far as these ways of doing and thinking have acquired the acquiescence of the dominant strata of other states (Cox, 1990 *apud* Gill, 1993, p. 42).

The study of hegemony, therefore, should not be seen as an object of static analysis, but as a complex organic phenomenon of interdependent social and political relations (JOSEPH, 2002). In this sense, Hegemony must be considered as a structure (COX, 1983), an arrangement of economic, social, and political values, structured to perpetuate the maintenance of a certain group in power.

Brazil's regional and international position is intrinsically linked to its ability to influence the international system. This capacity, therefore, is related to the Brazilian hegemonic position in ideological, political, social, and economic terms. In this sense, three possible interpretations about Brazilian hegemonic power can be applied to the construction of regional peace in South America: cooperative and consensual.

Pedersen (2002, pp. 683-684), discusses the relationship between power, institutionalism, forms of domination and leadership, based on what he calls "cooperative hegemony". Emphasizing the different interpretations of regional integration at the heart of International Relations theories (neoliberal, rational choice, realism, neorealism, and institutionalism, among others), this author argues that the traditional view

⁴ As advocated, "Closer to the outside-in end of the continuum, there is a sizeable literature where the interests and interaction of the great powers relevant to the region take centre stage. Whereas the inside-out approaches operate with a plethora of different regional actors – international NGOs (INGOs), nations, states, bureaucracies, parties, commercial enterprises, trade unions, cultural personalities – the outside-in literature tends to stress systemic factors, states, and geography" (NEUMANN, 2003, p. 164).

of the concept of hegemony must be revised, taking into account, especially, the institutional state-centrist version as a scenario of relative gains for its members, thus coinciding with national interests. Following this line of thought, cooperative hegemony boils down to a “great strategy”, adopted by certain countries, usually those with low military capacity, but characterized as important in the international system in other aspects, economic, political and ideological, with realistic dimensions and institutionalist.

The adoption of a cooperative perspective does not necessarily mean the inclusion of idealistic values, which can be offensive, where actors tend to expand their sphere of influence, or defensive where the benefit of stability is your overall objective. Taking into account the Brazilian participation in South America and its corollaries for the construction and maintenance of peace in the region, it can be said that, on a smaller scale and in very specific aspects (such as integration in terms of defense), its policy starts from a cooperative matrix, thus distancing itself from unilateralism, although a low level of institutionalization can be noted in the processes of regional integration in South America.

However, in both cases, as by unilateral hegemonic or cooperative power, there are certain costs for this endeavor, as stated “co-operative hegemony promises benefits, especially long-term benefits, it also involves costs” (PEDERSEN, 2002, p. 687). Those costs, as argued by Lafer (2007), Brazil is not willing to pay, which possibly restricts the exercise of a more incisive hegemony in South America.

Another conception about the typology related to hegemonic projects and their dynamics to find consensus is in the attribution of the concept of “consensual hegemony” by Burges (2008). This author argues the possibility of exercising hegemonic power without necessarily resorting to forms of domination, and at this point, Petersen's (2002) cooperative hegemony can result in consensual hegemony in the light of Gramscian thinking (BURGES, 2008, pp. 69-72). However, Brazil does not exercise its economic, political, and ideological capabilities to influence decision-making in terms of regional integration and, concomitantly, in greater participation in terms of building and maintaining regional stability. Therefore, the lack of more incisive participation in South America departs from the requirements for the stipulation of a hegemonic project pointed out by Nye (1971). Still, Burges (2008, p. 64) notes the fact that the alliance system built over time by Brazilian foreign policy, in contrast to Venezuela's foreign policy, for example, is more likely to create consensus among South American states since the end of the Cold War.

Thus, the concept of hegemony presented by this author suggests that the Brazilian actions and interests, first, necessarily advance to the South American region. Secondly, Brazil has an essential role in shaping regional base development, thus achieving a prominent position in the region related to developed countries, creating a non-coercive aspect of Brazil's consensual hegemony in South America (BURGES, 2008, p. 76). This power, whether voluntary or involuntary, which is exercised by Brazil in the region, presupposes a certain level of legitimacy, supported by other states, in this case, other countries in South America concerning the exercise of this leadership - mainly through deepening of regional bodies.

Up to the present moment, we cannot disregard any of these interpretations of the concept of hegemony regarding Brazil's performance in the South American scenario and its consequent insertion in the international system. Thus, Pedersen's notions advance towards an understanding of regional cooperation as

a result of the globalization process, as pointed out by Robinson (1996, p. 35), “Globalization upsets the ability of individual states [...] to regulate economic activity within national borders, to capture and redistribute surpluses, to harmonize conflicting social interests, and to realize their historic function of sustaining the internal unity of nationally conceived social formation”.

Although with some reservations, the concept of consensual hegemony advocated by Burges (2008) is still relevant to the understanding of the balance of power in South America. For example, Brazilian foreign policy has opted for the practice of non-interventionism, although it does exercise its hegemony. Brazil is one of the key states for the construction of South American regionalism, both in the construction and deepening of Mercosur, and in the initiative to create the UNASUR.

Brazil and its hemispheric regionalism: a road to regional hegemony?

To better understand how Brazil acted at the regional level, we will discuss external initiatives from the 1990s to the present. In an attempt to mitigate the gradual increase in the gap between developed countries and the rest of the world, Brazil has instrumentalized regional cooperation/integration as a way to increase its bargaining power in international negotiations.

The phenomenon of regional integration (building blocks) (BALDWIN, 2005; SJURSEN, 2003), following a new model that was asserting itself at the international level (with the European Union as a paradigm), was also a reality in Latin American countries. As it is contained in Article 4 of the Brazilian Federal Constitution, foreign policy is aimed more definitively at its neighbors. However, this Brazilian positioning, both in terms of the new configuration of the international system and concerning the internal positions of the South American States, must be considered as a process in constant evolution. There is, therefore, a paradigm shift at the regional level which - although we do not consider it as a rupture - will certainly have repercussions regarding the Brazilian projection in terms of power. The weakening and emptying of UNASUR in 2018 and the creation of the Lima Group, as well as the current Venezuelan crisis, are clear examples of this paradigmatic shift.

According to Vigevani *et al.* (2008), at least in the period from 1991 to 2007, Brazil opted for a type of regionalism designed to guarantee a leadership position, while maintaining conditions of autonomy, due to the low institutionalization of these arrangements. The authors put two concepts as confluent in the construction of the Brazilian foreign policy: autonomy and universalism. Those two concepts would have been kept during the regional integration process. The first would have retained its primordial character even with its commitment to the construction of Mercosur; this, therefore, would not be a limiting arrangement, as it served the national interest of international projection. The second would take on a new meaning, linking national and regional interest. To guarantee these axes of the Brazilian foreign policy, the regional arrangement should develop with low institutionalization and intergovernmental character, which would make the process more agile, which would guarantee Brazil autonomy in its foreign policy, since a greater institutionalization could restrict the independence in the bilateral relations, and with other regions of the globe.

This structuring would be adequate to the interests of the elites, since it would maintain international alternatives, by guaranteeing Brazil freedom for negotiations with the World Trade Organization (WTO), with the European Union and with the United States, while keeping the possibility of widening the block. The protagonist and universalist aspirations of the elites would be maintained by this format of regionalism without restrictive agreements and conditions related to the concessions of smaller State-members, necessary in integration processes as asymmetrical as Mercosur. The authors conclude that Brazil has avoided the costs of minimizing regional asymmetries due to the characteristics of its political system, its representatives in Congress and poverty in several regions (solving internal problems would have priority over those existing in other countries) even if that integration in the Southern Cone was a priority for the State, government, and Itamaraty (VIGEVANI *et al.*, 2008).

In order to present himself as a modernizer of the Brazilian State and its foreign policy, President Fernando Collor (1990-1992) took the first steps to reduce international mistrust regarding the conditions to guarantee domestic stability and exercise regional leadership. In addition to the macroeconomic agenda following the guidelines proposed by the countries of the center and multilateral financial institutions, the president also proposed initiatives to increase cooperation on security issues. For example, in September 1990, it closed the Serra do Cachimbo nuclear test field and informed the world that Brazil would stop carrying out any experiments for nuclear weapons at the XVI Session of the United Nations General Assembly (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1990).

To overcome the mistrust of the international community, but also of the neighboring countries, a process of institutionalization of the refusal to use nuclear material for war purposes began. In a meeting, with Argentine representatives, in Foz do Iguaçu, in December 1991, he signed the “Declaration on Common Nuclear Policy Brazil-Argentina”, which led to the creation of the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC). This initiative started the joint negotiations between Brazil and Argentina with the International Atomic Energy Agency (IAEA), for the countries' simultaneous adherence to the Non-proliferation Treaty (NPT) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1991).

Another important step was the proposal, alongside Argentina and Chile, to revise the Treaty of Tlatelolco. Between 1990 and 1992, resolutions 267, 268 and 290, revised some rules of the agreement to facilitate the parties' adherence through the construction of mutual supervision mechanisms that could increase transparency and create the necessary conditions for the joint ratification of the treaty. These three countries also signed the “Joint Declaration on the Complete Prohibition of Chemical and Biological Weapons” in Mendoza, Argentina, in September 1991, considered by Rezek, the then head of MRE, as a step further after the revision of the Treaty of Tlatelolco, and an important measure maintaining the region as the least conflictive in the world (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1991).

In parallel with those cooperation initiatives in the security area, the Collor Government also advanced in the institutionalization of regional integration mechanisms, especially within the scope of Mercosur, continuing the work begun during the Sarney Government (1985-1989). Collor starts to use the integration mechanism as a platform to increase Brazilian competitiveness in the international economy. At

the same time, it served as a way to increase Brazil's bargaining power in future negotiations for a free trade area in the Americas, or a free trade agreement with other regional blocs.

An important step by Collor towards this institutionalization, when the Buenos Aires Act was signed (1990), in which the neighbors committed themselves to form a common market by the end of 1994. Casarões (2011) notes that Mercosur started to be a multilateral platform for its members to be able to liberalize their markets, reducing the impacts of global trade competition, while enhancing the position of its members in multilateral negotiations, as in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Collor's next step was the signing of the Treaty of Asunción in 1991, which formalized the creation of Mercosur.

Following similar guidelines, and aware of this new international configuration under construction since the end of the Cold War, the government of Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) gave central importance to the sub regional integration process (through Mercosur), going as far as to affirm that "Mercosur is not an option, it is a destination" (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). The president attributed importance to the integration process in a close geographic space - respecting the concept of "autonomy through participation" (CARDOSO, 2006) of his government - as can be seen in the first presidential meeting of the Mercosur countries, Bolivia and Chile, held only the day after his inauguration, on January 2, 1995.

The basis of diplomacy and the consequent worldwide insertion of Brazil was precisely the deepening of Mercosur. This is considered a fundamental step for the projection and improvement of Brazil's international identity along the lines of a globalized world. Thus, in the area of regional integration, it can be said that there was an extremely pragmatic, conscious, proactive, and innovative action in driving the deepening of the customs union between the member states, as well as the consolidation of agreements between the bloc with Bolivia, Chile.

Several points contributed to the affirmation of Mercosur as a model of South-South integration. For example, the approximation of energy policies with Argentina, in which the Brazilian administration chose to change its oil suppliers, where in the past was almost entirely located in the Middle East (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; CARDOSO, 2006). There was a considerable increase in imports of this product to Brazil, coming from Argentina, that allowed Brazil, in addition to geographic advantages, to enjoy a greater political leeway. This exchange of suppliers brought advantages that must be taken into account in political games: in addition to decreasing its dependence on oil-exporting countries (OPEC), the Brazilian government intensified Mercosur's intra-block trade (AZEVEDO, 2004). Thus, in addition to the advantages related to the proximity between the two countries, they enjoyed the advantages of negotiating within the customs union. As pointed out by Vasconcelos (2003, pp. 302-303), there was substantial growth in trade between Brazil and Argentina. Between 1990 and 1992 the growth rate in the total flow of trade between Brazil and Argentina was 221.3%, with intra-industrial trade representing 43% of this growth. For the two subsequent periods - 1994 to 1996, and 1996 to 1998 - the contribution of intra-industrial trade represented, respectively, 78% and 89% of the growth rate of total trade in the periods.

However, in addition to the relationship between Brazil and Argentina, the entire commercial process for the Brazil-Bolivia gas pipeline, as well as the agreements that prevail over the import of electric energy from Venezuela (CARDOSO, 1998), are also important for a variable between South American countries. This declaration of the Brazilian role, as an actor in South America, took place through Mercosur and, more recently, UNASUR.

At the 10th meeting of the Common Market Council (CMC), in 1996, the "Presidential Declaration on Democratic Commitment in Mercosur" was already mentioned as a mechanism for maintaining democracy within the States Parties (FAGUNDES, 2010). The existence of an indirect causal relationship between democracy and regional development has ensured, to a certain extent, stability and development at different levels (economic, political, and structural, for example).

Here, it should be brought to mind that the South American integration process is the result of its regional historical function, and should be understood based on its regional roots and, above all, as part of a *sui generis* evolution process typical of South America (ACCIOLY, 2008; DUINA, 2006; SAVINI, 2001; VENTURA, 2003).

Brazil's role as mediator was also an instrument of regional projection, as in the collaboration for the signing of the Declaration of Peace between Ecuador and Peru in October 1998 (BIATO, 1999; CARDOSO, 1998). The success of this Brazilian incursion proved to the international society that the problems of Latin America (even those in the area of security) can be solved by Latin America itself, without the need of foreign intervention (COUTO, 2007). However, this direct Brazilian participation concerning its regional projection could only be carried out through Mercosur, since the regional organization attributed legitimacy to the Brazilian position as a mediator of international conflicts. According to Oliveira and Onuki (2000, p. 113), it was through this mechanism that Brazil managed to expand its leadership role, with the bloc taking on greater geostrategic significance.

The transition period between the governments of the Brazilian Social Democracy Party (PSDB) and the Workers Party (PT) was marked by the consolidation of the South American space as a primary reference for the regional projection of the Brazilian foreign policy. The three South American Summits represent well this process that initiates the institutionalization of a regional arrangement that includes all the South American countries. The document signed by the participants, the "Brasilia Communiqué", deals with peace in the subcontinent,

The deepening of the dialogue on security in South America will be encouraged, taking into account even the human, economic, and social aspects of the issue. In this context, it was agreed to create a South American Peace Zone. The Ministers of Foreign Affairs will take the necessary measures to implement this decision. The construction of the Peace Zone will start from the base represented by the Declaration of MERCOSUR, Bolivia, and Chile as a Zone of Peace and free from Weapons of Mass Destruction (1998) and the Andean Commitment to Peace, Security and Cooperation (1989) (FLACSO 2007).

The meeting also marked the launch of the Initiative for the Integration of South American Regional Infrastructure (IIRSA). Although not related to the theme of peace, the project aimed to improve the connections of energy, transport, and telecommunications in the region and may have future impacts on

peace, since many of the tensions occurred in border areas, generally, geographical accidents to be overcome by progress in regional infrastructure.

The second summit of presidents, which happened in July 2002, in Guayaquil, Ecuador, resulted in the signature of the document entitled “Guayaquil Consensus on Integration, Security, and Infrastructure for El Desarrollo”. Of special interest here is the Annex II, “Declaration on the South American Peace Zone”. In it, the guidelines proposed in the previous meeting are followed, with priority being given to increasing cooperation, trust, and permanent consultation on defense and security issues. The consequence of this process, the decrease of military spending, would give economic breath to solve social problems in the region. Also is highlighted the importance of coordinating positions in international forums on the subject and of respecting the existing regime on the topic based on the “Inter-American Convention on Transparency in the Acquisitions of Conventional Arms” and the “Register of Conventional Arms of National Nations” (FLACSO, 2007).

About IIRSA, it is possible to consider that it was another axis of action for the consolidation of this leadership and the insertion of Brazil as an alternative for the development of autonomous regional infrastructure. In this context, the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) played an important role. According to Novoa (2009, p. 200), the BNDES is the mainstay of IIRSA's works and gradually occupied a position dominated by the Inter-American Development Bank (IDB) with strong American influence, from its original matrix position. The large projects developed within the scope of IIRSA would make the internationalization of Brazilian private oligopolies feasible, which came to dominate a significant part of the domestic markets of its neighbors, consolidating the economic aspect of the Brazilian projection in hegemonic terms.

Finally, the third, which took place in 2004, will mark a definitive step in the institutionalization of this new arrangement, from which the Cusco Declaration emerges. In it, the main novelty is the creation of the South American Community of Nations (CASA), whose letter reinforces the Declaration of Guayaquil regarding peace in the region.

The initiatives of PT governments (2003-2016) for the region will mark a new adaptation in the format of regionalism in relation to Cardoso. Even so, it maintained its basic interest in guaranteeing a peaceful and democratic environment in South America, as a way to increase the Brazilian international projection, while guaranteeing national autonomy to act at the global level with the credentials of a regional leader.

In this way, Lula's Government (2003-2010) was marked by an even greater international activism and dialogue with the region. This activism was aligned with a low institutionalization so that the country was guaranteed autonomy to engage in other areas. So much so that it generated criticism, due to the lack of what would be concrete results in regional arrangements, as stated by Rubens Ricupero (2010, p. 46) “should be less concerned with multiplying new structures than with making existing structures or processes effective and operational, especially when justified by concrete and valid reasons”.

Despite that criticism, the expansion of forms and mechanisms for coordinating regional policy, with a low level of institutionalization, was in line with the objectives of the Brazilian diplomacy, which was intended to avoid possible “ties” to a global projection. Such enlargement was facilitated both by a period of strong economic expansion in South America - resulting from the boom in international commodity prices - and by the political-ideological proximity of the main governments in the region - the so-called “Pink Tide”.

An example of that was the launch of the “Buenos Aires Consensus” by Presidents Lula da Silva and Néstor Kirchner, which represented a clear contrast to the previous Washington Consensus. The latter marked a low point in the autonomy of countries in the region, as they underwent strong pressure from the United States to implement reforms in their economic policies as a condition for the renegotiation of foreign debts. The document proposes another form of economic development and regional integration, comparing the neoliberal model of the 1990s and the Mercosur model as proposed by Collor. Highlight can be given to the defense of public policies for equitable benefit distribution, the reduction of high unemployment rates, through business development, investment in the productive sector, with the State having a strategic role in this process. Regional integration is seen as a strategic option to strengthen the conditions for negotiation and insertion of countries in the region into the world.

A direct result of this regional activism was the creation of UNASUR, whose constitutive treaty was signed by the 12 independent countries of the subcontinent, in 2008, Brasília. The statements by Cuzco (2004), Brasília (2005), and Cochabamba (2006), within the scope of CASA, were the base foundations of this new regional arrangement. As part of the results of work within the scope of UNASUR, Lula da Silva's Government has advanced in institutionalizing mechanisms for the coordination of defense activities in the region. It is worth mentioning the creation of regional mechanisms for consolidating peace in the region, such as the South American Defense Council (CDS), for coordination, cooperation, training, and capacity building linked to the security activities of member countries; the Center for Strategic Defense Studies (CEED-CDS), a resort for developing strategic studies and advising the CDS; and the South American Defense School (ESUDE), for training military and civilian agents on regional defense and security issues (UNASUL, 2008).

These initiatives also aimed to present the security agenda in the United States-dominated region as an alternative, as in the Conferences of Ministers of Defense of the Americas (CMDA), within the framework of the Organization of American States (OAS), and with a strong influence of American interests. The non-participation of the power in South American negotiations guaranteed Brazil a leadership position, while excluding the greatest source of asymmetry in these security arrangements.

Fucille, Barreto e Gazzola (2016, pp. 86-87) consider that the creation of the Ministry of Defense (MD) (1999), still under the FHC Government, gave strength to a specialized bureaucratic instance to break the traditional predominance of the MRE in international cooperation in the military scope. The creation of the MD, although designed to increase civilian control over the Brazilian armed forces, guaranteed the legitimacy for signing high-level international documents related to the CDS, generating progress in regional cooperation for security, such as measures of mutual trust.

In UNASUR, Brazil assumed an important role until its emptiness in 2018, when alongside Argentina, Colombia, Chile, Peru, and Paraguay suspended its participation, conditioning its return to the appointment of another secretary-general - a position held by Venezuela. The lack of UNASUR's institutionalization seemed to have a determinant impact, as the end of the Pink Tide and ideological homogeneity in South America led to its emptiness. Casarões (2016) considers that José Serra's diplomatic activism with electoral objectives during the Temer Administration (2016-2018) generated internal divisions in regional integration processes.

One of the causes of gradual weakening of UNASUR, the Lima Group, created in 2017, marks a new regional initiative, with even less institutionalization, representing a regional break between center-left and center-right regimes. Even so, it is important to highlight the role that this group represents both for the Brazilian regional projection and for the construction and maintenance of security and peace in South America. The initial intention of these meetings in Lima was to resolve the issue of the crisis in Venezuela always with moderate decision-making (NIÑO, 2018) on topics such as refugees, for example.

However, the worsening of the crisis in early 2019 and the closure of borders as a Venezuelan countermeasure leads to an impasse on the regional balance of power. The Brazilian projection - supported by the security contention in South America - will, once again, instrumentalize its role as a regional player, through the conceptualization of hegemonies. The Venezuelan crisis is an issue which demands regional and/or global powers mediation but that could be highly favorable to regional consensus-building.

While during the 2000s and early 2010s, South American countries successfully managed to solve independently regional affairs and had a common security agenda, currently, the Venezuelan issue brought the US back to South America, a direct result of both a Brazilian power retreat both in global and regional boards, since the mid-2010s, and its approximation to the US started with Temer, took to an extreme level since Bolsonaro's inauguration (2019).

The activation of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (TIAR) to pressure Maduro's regime, by divided voting with the support of 12 among 18 members, represented a backsliding in South America self-management a clear division among its countries, and a comeback of the OAS, strongly influenced by the United States to the subcontinent affairs (ALVES, 2019). The sole consideration of military intervention, including with the participation of the United States, represents a significant throwback in Brazilian hegemony, and a return to Cold War dynamics.

Most recently, Fernandez's decision to withdraw Argentina from Mercosur's free trade negotiations was a severe blow to the decadent bloc (DYNIEWICZ, 2020), which seemed to have won vitality after closing an agreement with the Europe Union, in June of 2019. That might be temporary as domestic, regional, and global instability difficult further definitive answers, but under Bolsonaro's ruling, Brazilian diplomacy doesn't seem able to recover Mercosur.

Vigevani and Ramanzini Junior (2014) state that, although there were differentiations in the phases of the BFP, as a result of changes in government, which culminated in the different strategies for international insertion, regional integration has always been a primary interest of the BFP. As long as they do not make

national conditions impossible to project efficiently on the global plane, and they acted to weaken the unilateralism of the powers, reducing the pressure conditions on Brazil and guaranteeing greater autonomy.

The logic of Brazil's international projection was essentially based on the search for diversification of regional integration initiatives - albeit with low institutionalization - and served as a source of appeasement of disputes between States. Thus, in the final analysis, Brazil's international projection appropriates regionalism as a source of exercise of Brazilian regional hegemony.

Nevertheless, we consider that Brazilian exercise of hegemony in South America might not necessarily represent a typical case as one of the main drivers of its foreign policy, autonomy, limited its regional integration level of institutionalization, which attributes to Brazilian hegemony some characteristics of a deviant case⁵.

Final considerations

Throughout this article, we sought to present and infer the main theoretical and practical forms of regional insertion in Brazil through the exercise of hegemony. This confirms the argument that this BFP's projection instrumentalized regional integration to reach new international levels. In other words, the Brazilian performance in the integrationist arrangements contributed to its limited affirmation as a *regional player*.

The Brazilian performance in South America conditioned its role. Up to the present moment, we can verify which of these inferences carry out the construction of a less beautiful, more peaceful region, aimed at its stabilization. The constant reorganizing history of regional integration processes, added to the concept of hegemony, brought by this article, defines the complex and multidimensional nature of Brazil's regional projection. The sum of the perceptions of Pedersen (2002) and Burges (2008) offers us a better understanding of the cooperative and - gradually - consensual formation of the Brazilian hegemony. Since the process of re-democratization, the main stage of discussions that makes this hegemonic activity centered on the regional arena viable.

The diversification of initiatives and arrangements served the Brazilian interest in expanding its regional importance since they guaranteed the consolidation of its hegemony, albeit limited, in the most diverse spheres since the end of the Cold War. In the political sphere, since the initiatives between Brazil and Argentina in the 1990s and even the presidential meetings in the scope of South America, has given Brazil an important leadership role in coordinating a common regional position, reducing the traditional American influence on the subcontinent. Security cooperation, which ranged from limiting the use of nuclear weapons, and joining the NPT to consolidating the CDS, increased transparency in the military sphere, allowing greater stability, less distrust and technical advancement in the armed forces. In the economic sphere, in addition to the advancement of intra-regional trade, the expansion of national oligopolies driven by the state machine

⁵ A case linked to a surprising behavior, when the case "do not conform to the predictions made by the theory or theories under investigation" (BENNETT; ELMAN, 2007, p. 176).

meant the internationalization of large Brazilian companies, dominating important slices of the neighboring domestic markets through the merger with large competitors.

Although we have argued that there has been a relative success of Brazil in regional terms since the re-democratization, especially concerning the previous period, there are still several factors that prevent it from exercising its interests in the international arena strongly. Therefore, boosting up the sphere of international influence is directly related to the capacity to exercise Brazilian hegemony at the regional level.

In more recent moments of Brazilian protagonism, we have seen the replacement of these spheres (such as the emptying of UNASUR, in 2018, for example) by meetings (importance given to the Lima Group, for example). Venezuela's case brings a new configuration for the construction of the Brazilian hegemony, calling into question the efforts made by the region so far. Although at an early stage, we can notice a greater American interest and participation in issues related to South America, showing in part the retraction of Brazilian hegemony, a division between regional leaders, and finally, resulting in a regional hegemonic rearrangement.

Our findings have limited external validity as we consider that the Brazilian policy towards South America does not entirely represent a typical case of Gramscian hegemony, in other words, its foreign policy on regional integration is not a full representation of Gramsci's concepts of hegemony. Nevertheless, the used theoretical framework seems to explain a lot more than traditional views of hegemony based mainly on hard power variables, a not common form of actuation in Brazilian diplomatic history.

REFERENCES

- ALVES, A. R. OEA aprova pedido de Guaidó para ativar contra Maduro tratado que prevê defesa mútua no continente. **O Globo**, 11 set. 2019.
- AGNEW, J. **Hegemony: the new shape of global power**. Philadelphia: Temple University Press, 2005.
- BALDWIN, R. E. Stepping stones or building blocs? Regional and multilateral integration. *In: Regional Economic Integration in a Global Framework 2005*, Beijing. European Central Bank and the People's Bank of China p. 1 - 27.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BURGES, S. W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, 22, n. 1, p. 65-84, 2008.
- CARDOSO, F. H. Discurso por ocasião da cerimônia de assinatura da Declaração de Paz entre o Equador e o Peru. CARDOSO, I. F. H. Brasília: 249-254 p. 1998.
- CARDOSO, F. H. **A Arte da Política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **As Três Camadas da Política Externa do Governo Collor: poder, legitimidade e dissonância**. Dissertação (Mestrado) IFCH, Unicamp, Campinas, 2011.
- CASARÕES, G. S. P. E. A Política Externa interina e os riscos à integração regional. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, p. 81-93, 17 set. 2016.

- COUTO, L. F. O horizonte regional do Brasil ea construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 50, n. 1, p. 159-176, 2007.
- COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium – Journal of International Studies**, 10, p. 126-155, 1981.
- COX, R. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. **Millennium - Journal of International Studies**, 12, n. 2, p. 162-175, 1983.
- COX, R. W. 'The International' in Evolution. **Millennium-Journal of International Studies**, 35, n. 3, p. 513-527, 2007.
- DAALDER, I. H.; LINDSAY, J. M. **America unbound: the Bush revolution in foreign policy**. Washington: Bookings Institution Press, 2003.
- DUINA, F. G. **The social construction of free trade: The European Union, NAFTA, and Mercosur**. Princeton University Press, 2006. 0691123535.
- DYNIWICZ, L. Argentina deixa negociações do Mercosul. **O Estado de São Paulo**, 25 abr. 2020.
- FAGUNDES, P. E. O Uruguai e o Mercosul: novos desafios de José Mojica. **Boletim Meridiano** 47, 11, n. 114, p. 51-53, 2010.
- FLACSO. **Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones. Série de Cuadernos de Integración en América Latina**. FLACSO: Secretaría General, 2007.
- FUCILLE, A.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. Novos Tempos? Considerações sobre Diplomacia e Defesa No Governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, p. 79-93, 2016.
- FARRELL, M. The Global Politics of Regionalism: An Introduction. In: FARRELL, M.; HETTNE, B., *et al* (Ed.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto Press, 2005. p. 1-17.
- FILHO, S. S. G. **As Fronteiras do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão 2013.
- GARDINI, G. L. **Latin America in the 21st Century: Nations, regionalism, globalization**. London: Zed Books, 2012.
- GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Leiden: Cambridge University Press, 2006.
- GERRING, J.; COJOCARU, L. Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods. **Sociological Methods & Research**, v. 45, n. 3, p. 392-423, ago. 2016.
- GRAMSCI, A. **Selections from the Prison Notebooks**. New York: International Publisher 1971.
- JOSEPH, J. **Hegemony: a realist analysis**. London: Routledge, 2002.
- KENKEL, K. M. South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper. **International Peacekeeping**, 17, n. 5, p. 644-661, 2010.
- LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a Política Externa brasileira: passado e presente**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2007.
- LAYNE, C.; THAYER, B. A. **American Empire: A debate**. New York: Routledge, 2007.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 64 a 67, ano 16, 1990.

- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 68 e 69, ano 17, 1991.
- NEUMANN, I. B. A Region-Building Approach. In: SÖDERBAUM, F. e SHAW, T. M. (Ed.). **Theories of New Regionalism**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 160-178.
- NYE, J. S. **Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations**. Lanham: University Press of America, 1971.
- ODELL, J. S. Case Study Methods in International Political Economy. **International Studies Perspectives**, v. 2, n. 2, p. 161-176, 1 maio 2001.
- OLIVEIRA, A. J. d.; ONUKI, J. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 43, n. 2, p. 108-129, 2000.
- PEDERSEN, T. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, 28, p. 677-696, 2002.
- RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva”. **Novos Estudos. Cebrap**, nº 87, p. 35-59, 2010.
- ROBINSON, W. I. **Promoting Polyarchy – globalization, US intervention, and hegemony**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SAVINI, M. As negociações comerciais entre Mercosul e União Européia. **Revista Brasileira de Política Internacional** 44, n. 2, p. 109-125, 2001.
- SCHEIDER, R. M. **Brazil: culture and politics in a new industrial powerhouse**. Oxford: Westview Press, 1996.
- SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, jun. 2008.
- SJURSEN, H. **Understanding the Common Foreign and Security Policy: analytical building blocs**. ARENA. 2003.
- SÖDERBAUM, F. Introduction: Theories of New Regionalism. In: SÖDERBAUM, F. e SHAW, T. M. (Ed.). **Theories of New Regionalism**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 1-21.
- UNASUL. **Tratado Constitutivo da UNASUL**. Brasília: UNASUL, 2008.
- VARGAS, F. b. A. **Formação das fronteiras latino-americanas**. Brasília: FUNAG, 2017.
- VASCONCELOS, C. R. F. O comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. **Revista Brasileira de Economia**, 57, n. 1, p. 283-313, 2003.
- VENTURA, D. d. F. L. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. São Paulo: Editora Manole Ltda, 2003. 852041768X.
- VIGEVANI, T.; FAVARON, G. de M.; RAMANZINI JUNIOR, H.; CORREIA, R. A. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.
- VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. d.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

WUNDERLICH, J.-U. **Regionalism, globalisation and international order: Europe and Southeast Asia**. Hampshire: Ashgate, 2007.

I REUNIÓN DE PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR, A. B. Comunicado de Brasília. **Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuadernos Integración en América Latina**. San José: FLACSO, 2007.

II CUMBRE DE PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR, A. B. Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. **Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuadernos Integración en América Latina**. San José: FLACSO, 2007.

*Received on March 23, 2020.
Approved on May 13, 2020.*

ABSTRACT

Brazilian projection towards South America has been an important issue since its re-democratization process in the 1980s. Still, Brazil's regional behavior could not be considered as a hegemony, under the realist point of view, that is, exerted by its hard power. Nor liberal, considering the option for multiplicities initiatives and a low level of institutionalization. Therefore, we propose to apply the Gramscian concept of hegemony to analyze if Brazil could exert hegemony towards South America throughout its participation in regional integration processes. To do so, we have chosen to use a qualitative method of analysis along with a typical case-study to develop a preliminary theory illustration, based upon a literature review of the Brazilian foreign policy (primary and secondary sources). This inquiry leads us to argue that there is a dubiety regarding Brazil's regional action. Firstly, due to the lack of institutionalization of South American regional organizations and; secondly, because Brazilian foreign policy was not able to wield coercive power during regional crises. However, even considering that Brazil's projection towards the region do not represent a typical case of hegemony (realist), bearing in mind the findings low rates of validity beyond this case-study, there are enough evidences that its actions in many arrangements as leader and constructor of consensus it is a way to employ hegemony (Gramscian) in regional terms.

Keywords: Brazil; Hegemony; South America.

RESUMO

A projeção brasileira sobre a América do Sul foi destaque desde sua redemocratização, ocorrida na década de 1980. Ainda assim, seu comportamento não pode ser considerado hegemônico em seu sentido realista, exercido pelo poder duro. Nem liberal, já que optou pela multiplicidade de iniciativas, de baixa grau de institucionalização. Propomos a aplicação do conceito gramsciano de hegemonia para analisar se o Brasil exerce a sua na América do Sul por meio de um ativismo nos processos de integração regional. Para isto, utilizamos o método qualitativo com um estudo de caso único típico para desenvolver uma ilustração preliminar de teoria, baseado em uma revisão bibliográfica da história da política externa Brasileira (fontes primárias e secundárias). Esta análise nos leva a argumentar que há dubiedade na atuação brasileira regional, já que optou por não aprofundar o grau de institucionalização das organizações regionais e por não exercer poder coercitivo durante crises regionais. Ainda que o comportamento brasileiro não representa um caso típico de hegemonia, tendo os achados pouca validade externa para além deste caso, há evidências sua atuação em diversos arranjos regionais como líder e construtor de consensos é uma forma de exercer hegemonia (gramsciana) na região.

Palavras-chave: Brasil; Hegemonia; América do Sul.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.



NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

1. A revista **CONJUNTURA AUSTRAL** publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: **Conjuntura**; **Pesquisa** e **Leitura** (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 8 mil caracteres (espaços inclusive). Na contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
4. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser preenchido também em inglês, o que é possível através da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário;
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do autor;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial;
8. Não serão aceitos trabalhos de graduandos, nem em co-autoria;
9. Trabalhos de mestrando(as) só serão aceitos se acompanhados de outro autor com titulação maior;
10. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão. Ademais, nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos entre 150 e 250 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
12. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
13. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
14. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10. As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
15. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:

SOBRENOME, Nome. **Título do livro**: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. **Título do livro**: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. **Nome do Periódico**. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. **Título da tese acadêmica**: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, Ano, (nº de páginas) p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. **Nome do Jornal/revista**. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.
16. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
17. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas e sexistas e *que expressem toda e qualquer forma de preconceito* não serão tolerados.
18. **Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.**

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (desde que não ultrapasse 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific research articles and book reviews;
 2. The journal is divided in **three sections: Scenario Analysis; Research and Review** (*book review*);
 3. **Scenario analysis** articles must contain between 15 thousand and 25 thousand characters (including spaces); **research articles** must contain between 35 thousand and 50 thousand characters (including spaces); and **book reviews** must contain about 8 thousand characters (including spaces). This character count includes the title, abstract and keywords (in both Portuguese and English), body text and footnotes; references are excluded however;
 4. Contributions must be unpublished and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
 5. Contributions must not contain any information about the author. The items *full name, title, institutional affiliation* - with the full name of the institution - and *contact email* must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
 6. The completion by the authors of the article submission form in its totality is mandatory;
 - 6.1 The article submission form must also be completed in English, which is possible through the language change option available at the top of the form;
 - 6.2 The question of the submission form that reads URL must be filled in with the link to the author's Lattes Curriculum, if they have one;
 7. Articles with more than three authors *will not* be considered for evaluation, except in cases considered pertinent by the Editorial Committee;
 8. Work by undergraduate students *will not* be accepted, even in the case of co-authorship;
 9. Work by master's degree students will only be accepted if accompanied by a co-author with a higher degree;
 10. In the case of bibliographic reviews only contributions about works published no later than 24 months before submission will be accepted. In addition, in the essay the works' complete information and their ISBN must be informed;
 11. Contributions must be accompanied by: 3 keywords in Portuguese and 3 key words in English; Title in Portuguese and English; Abstract in Portuguese and Abstract in English, both between 150 and 250 words.
- If the submission language is different from Portuguese, contributions must also include 3 keywords, Title and Summary in the original language of the work. In addition to being included in the file submitted for evaluation, this information must also be inserted, in the fields intended for them, at the time of submission;
12. Contributions must be presented in a Word 97-2003 or greater document format, in Times New Roman font, size 12, spacing 1.5 between lines, without spacing between paragraphs;
 13. Footnotes are restricted to additional clarifications of the text, and *should not* contain bibliographic references;
 14. Direct citations must follow the ABNT 10520/2002 standard formatting: up to three lines in the body of the text within quotation marks; greater than three lines with 4 cm indentation on the left side, single spacing and font size 10. Citations must be in the same language as the article. Thus, the translated version should be used to the body of the text, and in the footnote the original version of the quote;
 15. References must be listed at the end of the text and must be restricted to only those actually cited in the article. The Chicago system (AUTHOR, date) must be strictly observed. References in footnotes will not be accepted.
- Bibliographic references must be in alphabetical order by surname, and must appear at the end of the paper, following these formatting guidelines:
- LAST NAME, Name. **Book title:** subtitle. City: Publisher, Year.
- LAST NAME, Name; LAST NAME, Name. Title of Chapter/Article. In: SURNAME, Name; Last name. **Book title:** book subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.
- LAST NAME, Name. Title of Article. **Name of the Journal.** City of the journal, v.X, n.X, p. xx-xx, Year. Available at: <Link to article>. Access in day month year.
- LAST NAME, Name. **Title of academic thesis:** subtitle. Doctoral Thesis in (field), University, Year, (number of pages) p.
- LAST NAME, Name. Newspaper / magazine headline. **Name of the newspaper / magazine.** City, day, month, year (from news publication). Available at: <link to news>. Access in day month, year.
16. In case of doubts regarding the format of bibliographic references, use NBR 6023/2002 from ABNT as a style guide;
 17. Manuscripts submitted to CONJUNTURA AUSTRAL *must not* contain jargon and must be written clearly and concisely. Non-discriminatory and scientific language are mandatory, and racist, sexist or any other terms that *express or connote any form of prejudice will not be tolerated*;
 18. Only contributions that are in accordance with the standards established by the journal will be forwarded for peer evaluation.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italics are to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style and bibliographical* requirements described in Authors Guidelines [Author Guidelines](#), in the section "About the Journal".
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in [Ensuring Blind Peer Review](#).

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

Base de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografia Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- Scilit
- PKP Index
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)

Diretórios/Repositórios

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory Of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- IFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)

Portais :

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref