

V.9 N.1
Nov
2025

O COSMOPOLÍTICO

Periódico Acadêmico

Redes De Poder e Mediação Global

O Cosmopolítico

ISSN: 2318-9711

14 de novembro de 2025



@ocosmopolítico



Universidade Federal Fluminense

Reitor da UFF: Antônio Cláudio Lucas da Nóbrega

Vice Reitor da UFF: Fábio Barboza Passos



Instituto de Estudos Estratégicos

Diretor do INEST: Prof. Titular Vágner Camilo Alves

ISSN ELETRÔNICO 2318-9711

Universidade Federal Fluminense – UFF | Instituto de Estudos Estratégicos (INEST)

Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (DEI)

Graduação de Relações Internacionais | Centro Acadêmico Sergio Vieira de Mello

Endereço: Campus do Valonguinho – Alameda Prof. Barros Terra, s/n – 2º andar

Centro – 24020-150 – Niterói – RJ.

E-mail: ocosmopolitico@gmail.com | Website: www.periodicos.uff.br/ocosmopolitico/index

O Cosmopolítico é o periódico acadêmico semestral do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense.

Criado em 2011, o periódico busca promover a divulgação de artigos científicos e outros trabalhos que versem sobre variados temas de relevância internacional. Além disso, O Cosmopolítico se propõe a ser um espaço de promoção de pesquisa na graduação.

Cada edição do periódico é composta por artigos científicos externos, submetidos através de editais publicados semestralmente. Os artigos recebidos são avaliados por pesquisadores de diversas universidades brasileiras, utilizando o sistema double-blind peer review. Além disso, as edições do periódico também contam com dossiês temáticos, colunas e resenhas elaboradas pela equipe do periódico e convidados.

Conselho Executivo

Editor-chefe

Israel Schuindt

Subeditora-chefe

Isabella Ribeiro
Milena Pery

Editora Científica

Gabriele Leão
Maria Eduarda Magalhães

Editora Consultiva

Lara Gouvêa
Luísa Taveira

Editor Executivo

Felipe Fonseca
Manuela Pires

Capa:

Isabella Ribeiro
Lara Gouvêa

Diagramação:

Manuella Soares
Rebeca de Assis
Amanda Senna
Gustavo Gutierrez

Revisão da diagramação:

Felipe Fonseca
Gabriele Leão

Revisão final:

Israel Schuindt
Isabella Ribeiro

Apoio:



Dr. Ademar Pozzatti (UFSM)
Dr. Adriano de Freixo (INEST-UFF)
Dr. Alessandro Batistella (UPF)
Dr. Alex Jobim Farias (INEST-UFF)
Dr. Antonio Marcos Myskiw (UFFS)
Dra. Cristina Pecequillo (UNIFESP)
Dr. Dijaci David de Oliveira (UFG)
Dra. Elian Araujo (UCAM)
Dra. Fernanda Nanci (IESP-UERJ)
Dr. Fernando Roberto (INEST-UFF)
Dr. Frederico Carlos Costa (INEST-UFF)
Dr. Gerson Wasen (UFFS)
Dra. Juliana Zaniboni (INEST-UFF)
Dra. Leticia Simões (Unilasalle-RJ)
Dr. Matheus Hoffman (UFG)
Dr. Samir Perrone de Miranda (UFPB)
Dr. Vagner Camilo (INEST-UFF)
Dr. Victor Leandro Gomes (INEST-UFF)
Dr. Wagner Costa Ribeiro (USP)



Editoria de Administração

Ana Caroline Conceição Gomes
Amanda Senna Martins
Enzo Nascimento Félix de Araújo
Felipe Santos da Fonseca
Gustavo Moraes Gutierrez da Matta
Júlia Silveira Gama da Silva
Manuella Soares da Silva dos Santos
Maria Clara de Souza Britto
Maria Eduarda Azevedo de Santana
Nicolle Soares de Azevedo
Rebeca Carvalho de Assis

Editoria de Redação

Anita Ponso Cervero
Daniela Motta Juliani
Gabriele do Nascimento Leão Soares
Joaquim Vitor Alves Damasceno
Júlia Meireles Boechat
Luísa Taveira Campos
Maria Fernanda Prado Siqueira
Pedro Henrique Fernandes da Silva
Sarah Damaceno Matos
Thabata dos Santos Melo

Editoria de Comunicação

Ana Clara Ramalho de Oliveira
Ana Laura Lima Mariano
Giullia Carine de Souza Costa
Isabelle de Moraes Lorenzatto
Lara Pimentel Gouvêa
Maria Luiza Ferreira Toledo
Milena Pery das Neves Coradini



REDES DE PODER E MEDIAÇÃO GLOBAL

POWER'S NETWORKS AND GLOBAL MEDIATION

Editorial

*Israel
Schuindt
Meirelles*

Graduando em
Relações Internacionais
pela Universidade
Federal Fluminense

Editor-chefe do
periódico acadêmico O
Cosmopolítico



As Relações Internacionais contemporâneas são marcadas pela descentralização da autoridade e dinâmicas de poder que ultrapassam os âmbitos estatal, econômico e social. Corporações multinacionais, organizações internacionais e movimentos transnacionais formam “redes de poder”, que funcionam como um dos fios condutores do campo internacional e, frequentemente, rivalizam ou complementam a autoridade estatal. Elas se destacam pela fluidez e pela capacidade de disseminar informações e interesses de forma não hierárquica, descentralizada e potencializada. Através de mídias digitais e plataformas de comunicação, essas redes transportam ideias econômicas e políticas, e ainda são palcos de disputas ideológicas e centros de mobilização social.

A mediação, por sua vez, também é desafiada a adaptar-se rapidamente e a lidar com o problema da desinformação e da polarização, que ameaçam a coesão social e a estabilidade política em escala global. A mediação deixou assim de ser representada quase exclusivamente por diplomacia tradicional e grandes organismos multilaterais para se tornar uma prática diversificada, empregada por múltiplos atores não estatais. Além disso, a atuação da sociedade civil, indivíduos ou entidades privadas, em um cenário geopolítico de crise de hegemonia e multiplicação de conflitos, revela a desestatização e a opacidade de certas negociações cruciais.

A crescente crise democrática global é marcada pela flexibilização de pautas e pelo ímpeto nacionalista, com lideranças políticas que impõem barreiras à transparência e à participação social. Evidentemente, a centralização do poder e a restrição do acesso a informações na política externa atrelam a agenda internacional aos interesses de elites autoritárias, minando o controle social sobre a atuação do Estado no exterior e as relações entre países.

As relações de poder também se manifestam em esferas menos formais, como a do esporte globalizado, onde o fluxo migratório de atletas, majoritariamente Sul-Norte, revela e perpetua relações de hegemonia pós-colonial. Impulsionados por motivações financeiras, esses fluxos de talentos estabelecem uma dinâmica de dependência e assimetria, na qual as nações mais ricas exercem uma posição monopolista, fortalecendo estruturas neocoloniais, apesar dos esforços de regulação internacional.

Ainda podemos destacar as divergências ideológicas entre chefes de Estado, como no relacionamento entre o Brasil e a Argentina

(2019-2022), que demonstram que o desalinhamento político pode gerar fricções econômicas e distanciamento diplomático. Contudo, a atuação de redes diplomáticas intermediárias, como a chancelaria e a diplomacia parlamentar, é crucial para mitigar tensões e impulsionar a cooperação, provando que o poder negociador e a mediação técnica persistem como elementos vitais. Como complemento às forças estatais e ideológicas, outros atores exercem uma forma alternativa de mediação e influência internacional. Nesse sentido, a cidade-Estado do Vaticano destaca-se por sua capacidade de intervenção em litígios internacionais, pautada na busca pela paz e na coexistência pacífica. Em 2014, por exemplo, o Papa Francisco teve participação em negociações diplomáticas entre os Estados Unidos e Cuba, destacando a importância de redes de contato, experiência técnica e uma percepção de neutralidade para conciliar demandas sem depender apenas da força.

Dessa forma, analisamos o sistema internacional como uma interconexão de diversas redes de poder, revelando a constante tensão entre o poder concentrado, autoritário e opaco, e os esforços de mediação, formais e informais, sendo essa dinâmica o principal mecanismo de governança e gestão de conflitos no século XXI.



Trabalhos Aprovados

Desafios do Controle Social na Política Externa em Contextos de Crise Democrática Global: uma análise dos mecanismos de *accountability* para o fortalecimento democrático da agenda internacional

José Antonio Fogolari 8

O Impacto das Migrações no Futebol Internacional

Misia Pedrozo de Francischi 25

Relações Brasil-Argentina (2019-2022): as consequências da política externa do governo de Jair Bolsonaro

Maria Paula Ferreira 36

Vaticano e Mediação Internacional: discutindo contribuições para a solução de conflitos nas relações internacionais

Gabriel Ralile de Figueiredo Magalhães 54



*José Antonio
Fogolari*

Doutorando e Mestre
em Relações
Internacionais pela
Universidade Federal
de Santa Catarina

Bacharel em Relações
Internacionais pela
Universidade do Vale
do Itajaí.

DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA EM CONTEXTOS DE CRISE DEMOCRÁTICA GLOBAL: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* PARA O FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO DA AGENDA INTERNACIONAL

CHALLENGES OF SOCIAL CONTROL IN FOREIGN POLICY IN
CONTEXTS OF GLOBAL DEMOCRATIC CRISIS: AN ANALYSIS OF
ACCOUNTABILITY MECHANISMS FOR THE DEMOCRATIC
STRENGTHENING OF THE INTERNATIONAL AGENDA

Resumo: A política internacional tem sido marcada pela flexibilização de pautas democráticas e do crescente ímpeto nacionalista imposto por lideranças políticas que alcançam proeminência à frente de seus Estados, tanto por vias eleitorais como não eleitorais. Nesse contexto, as agendas de controle social por parte da população são fortemente impactadas pelo esvaziamento dos discursos em favor da transparência, o que se revela ainda mais evidente em temáticas voltadas à atuação internacional e à formulação de política externa, tradicionalmente marcadas pela política do sigilo. Assim, frente ao processo crescente de centralização, a política internacional se torna cada vez mais atrelada aos interesses nacionalistas de lideranças autoritárias, que impõem barreiras para a participação social em debates relativos ao tema. Para tanto, é crucial analisar de que forma a limitação da participação da sociedade civil em temas de política externa pode minar os fundamentos democráticos no país e aprofundar a ascensão do autoritarismo como prática política no contexto internacional. Neste sentido, a presente pesquisa busca identificar em que medida o aprimoramento da participação política dos cidadãos em política externa é capaz de promover o aprofundamento de valores democráticos e mitigar o crescente movimento autoritário em curso. Diante da ascensão do autoritarismo na política global e do tradicional sigilo que cerca temas relativos à atuação externa dos Estados, a abertura e o engajamento da sociedade civil em temas internacionais apresentam potenciais ferramentas para mitigar os efeitos do autoritarismo e para promover uma política internacional mais democrática e transparente.

Palavras-Chave: Crise Democrática; Política Internacional; Controle Social.

Abstract

International politics has been marked by the weakening of democratic agendas and the growing nationalist impetus imposed by political leaders who rise to prominence at the head of their states, whether through electoral or non-electoral means.



In this context, social control agendas driven by the population are strongly affected by the erosion of discourses in favor of transparency, which becomes even more evident in areas related to international action and foreign policy formulation—traditionally characterized by secrecy. Thus, amid an increasing centralization process, international politics becomes progressively tied to the nationalist interests of authoritarian leaders, who impose barriers to social participation in debates on the subject. It is therefore crucial to analyze how limiting civil society's participation in foreign policy matters can undermine democratic foundations in the country and deepen the rise of authoritarianism as a political practice in the international context. In this regard, the present research seeks to identify to what extent enhancing citizen participation in foreign policy can foster democratic values and mitigate the growing authoritarian movement underway. In the face of the global rise of authoritarianism and the traditional secrecy surrounding issues related to states' external actions, the openness and engagement of civil society in international matters offer potential tools to counter authoritarian effects and promote a more democratic and transparent international politics.

Keywords: Democratic Crisis; International Politics; Social Control.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a crise da democracia liberal tem se tornado um tema cada vez mais recorrente e central no debate acadêmico, sobretudo nas ciências sociais, especialmente diante da ascensão de lideranças nacionais autoritárias e do enfraquecimento de instituições democráticas internacionais. Em diversas partes do mundo a primeira década do presente século tem sido marcada pela flexibilização de pautas democráticas e do crescente ímpeto nacionalista e autoritário imposto por lideranças políticas que alcançam proeminência tanto por vias eleitorais quanto não eleitorais. O início do século XXI tem se apresentado como palco para as inúmeras crises e contestações democráticas que desafiam não apenas as visões positivas e pacifistas sobre o tema, como também a própria capacidade de sustentação desse modelo frente ao crescimento do autoritarismo em lideranças políticas globais (Willians, 2021).

Em meio aos impactos negativos advindos do processo de globalização, dos riscos ambientais e das crescentes formas de desigualdade social experienciadas internacionalmente, espaços de contestação democrática se amplificaram a partir de reflexões sobre o esgotamento das capacidades do Estado-nação, imerso no modelo neoliberal, e da viabilidade da democracia para gerir crises que perpassam as fronteiras nacionais (Hamel, 2021). Diante disso, nas Relações Internacionais, este movimento de crise democrática vem angariando recentemente a atenção de pesquisadores, sobretudo a partir da nítida escalada e ascensão dos partidos de extrema direita, que galgaram vitórias eleitorais significativas em distintas partes do mundo (Menezes, 2021).

Neste contexto, frente ao processo crescente de centralização e personificação, a política internacional se torna mais vulnerável aos interesses nacionalistas de lideranças autoritárias, que impõem barreiras para a pluralização e a participação

social em debates relativos ao tema. Em situações de crise, as agendas de controle social por parte da população são fortemente impactadas pelo esvaziamento dos discursos em favor da transparência, o que se revela ainda mais evidente em temáticas voltadas à atuação internacional e à formulação de política externa, tradicionalmente marcadas pela política do sigilo. Diante dessas dificuldades, é cada vez mais necessário fornecer meios para o empoderamento da cidadania, como a ampliação de canais digitais e das tecnologias de informação que permitam a criação de instrumentos para a expressão dos interesses sociais como forma de complementação do sistema político democrático (Marzinotto Junior, 2019). Cabe, portanto, identificar em que medida o aprimoramento da participação política dos cidadãos, por meio das novas tecnologias, será capaz de promover o aprofundamento de valores democráticos e mitigar o crescente movimento autoritário em curso (Magrani, 2014).

Com o objetivo de compreender essa dinâmica, o presente artigo se divide em três seções que abordam, respectivamente, as raízes do processo de ruptura democrática vivenciada contemporaneamente, os impactos dessa crise no Estado-nação e em sua atuação internacional, além das possibilidades de fortalecimento democrático a partir de mecanismos de controle social em política externa. A primeira seção discute o papel do Estado-nação diante da crescente presença de lideranças autoritárias, destacando a incorporação do neoliberalismo como expressão do esvaziamento democrático. No segundo capítulo são abordadas as implicações do avanço autoritário global e de posturas políticas marcadamente nacionalistas para a política internacional, a partir dos casos de Donald Trump, nos Estados Unidos, e Jair Bolsonaro, no Brasil. Por fim, na terceira parte o enfoque do artigo é voltado para a possibilidade de alternativas de controle social em política externa que sejam capazes de limitar a cultura do sigilo na atuação internacional dos Estados e de mitigar os efeitos do déficit democrático a partir da publicidade e da caracterização do tema como política pública submetida ao escrutínio social.

A relevância desse estudo reside na crescente interconexão entre as dinâmicas políticas internas e externas dos Estados, em um contexto marcado pela ascensão de líderes autoritários e pela polarização política. A crise democrática, ao afetar a estabilidade interna, impacta diretamente na atuação dos estados na arena internacional, uma vez que a construção de agendas e interesses nacionais é permeada por disputas internas e pela participação da sociedade civil. A falta de transparência e a limitação da participação social em agendas de política externa podem minar os fundamentos democráticos e aprofundar a ascensão do autoritarismo no cenário internacional. Assim, esse artigo busca contribuir para o debate acadêmico na área, analisando de que forma as mudanças no cenário político interno influenciam a política internacional, e identificando ferramentas de controle social como possíveis soluções para a preservação de valores democráticos em nível global.



2. O ESTADO-NAÇÃO NA CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL

Ao longo da última década, estudos acerca do papel da democracia no mundo têm proliferado como preocupação analítica de pesquisadores nas mais diversas áreas das ciências sociais. Em grande parte, essas abordagens recentes carregam em comum um senso crítico de pessimismo em relação às práticas democráticas enquanto regimes políticos consolidados e, com frequência, são observados a partir de critérios como crise, retração, déficit, flexibilização, enfraquecimento, recessão, instabilidade, entre outros (Przeworski, 2020). Tamanho interesse sobre o tema tem sido produzido, especialmente, em virtude da ascensão global de uma onda de governantes de extrema direita e, como consequência, do aumento de discursos autoritários em nível internacional (Barroso, 2022, p. 38).

Para além da resiliente projeção e crescente influência internacional de países notadamente autocráticos, como no caso da China e da Rússia, o que tem sido observado nas análises recentes aponta para uma fragilidade vivenciada sobretudo nos regimes democráticos tradicionais (Mateo, 2021, p. 121). Tal processo de crise democrática está assentado, sobretudo no Ocidente, no seio do modelo de organização econômica neoliberal, em que o Estado-nação passa a ser progressivamente substituído pela lógica do mercado na coordenação e regulação da vida social (Hamel, 2021, p. 590), e que “transforma o cidadão em consumidor” (Han, 2018, p. 21). Para Cortês (2021, p. 2) “o mercado opera não como um limite para o Estado, mas como o fundamento de sua legitimidade e como o princípio de racionalidade política que o guia” incorporando uma leitura estritamente econômica para tomada de decisões nos mais variados fenômenos sociais (Brown, 2003).

Na lógica das democracias liberais, os governos deixam de estar atentos às demandas sociais para atender às determinações do setor econômico, esvaziando, assim, as instituições democrático-participativas que promovem uma atuação cidadã ativa da população (Hamel, 2021, p. 590). Neste sentido, para Saad Filho (2021, p. 41, tradução nossa),

o paradoxo político do neoliberalismo é que a institucionalização e generalização da democracia neoliberal minaram os fundamentos da própria democracia. Em última análise, esse paradoxo foi impulsionado pelas tensões inerentes ao uso de um sistema político inclusivo (eleitoral) para apoiar um sistema de acumulação excludente. Essa contradição levou ao esvaziamento das estruturas institucionais de coletividade e representação, e tornou aspectos fundamentais da vida imunes à responsabilização democrática.

¹ Os casos de China e Rússia, bem como do Irã, são conceituados por Plattner (2017, p. 8) como autoritarismo ressurgente, pois se refere a crescente assertividade internacional desses regimes para o fortalecimento tanto de seu poder militar quanto do soft power.

² De acordo com Andrade, Cortês e Almeida (2021, p. 1) “o neoliberalismo pode ser definido como a construção política da sociedade conforme o modelo de mercado. Ele constituiu o modo de regulação ou o regime de governamentalidade que se tornou preponderante na fase atual do capitalismo”.

Assim, o modelo de democracia produzido no âmago do neoliberalismo é centrado na ideologia do consumo, fundada na satisfação imediata e monetizada que “concebe a política como uma empresa” (Castells, 2018, p. 27) e transforma o cidadão em mero consumidor e empreendedor de si próprio (Hamel, 2021, p. 610).

Para Castells (2018, p. 20), o neoliberalismo, como modelo de organização econômica e social, abala e desestrutura o Estado-nação em sua condição de organização capaz de responder a problemas globais como crises financeiras, violações de direitos humanos, questões climáticas e terrorismo. No entanto, a crise mais profunda fomentada pelo sistema se revela na desconfiança social perante as instituições públicas e, por consequência, no abismo que separa governantes de governados. Tal ruptura e desconfiança refletem “o colapso gradual de um modelo político de representação e governança: a democracia liberal que se havia consolidado nos dois últimos séculos” (Castells, 2018, p. 10). O desenvolvimento do neoliberalismo a partir da década de 1980 gerou importantes frustrações sociais em virtude do exponencial aumento das desigualdades econômicas globais, o que levou as classes populares e de classe média dos Estados ricos a questionarem os rumos políticos do liberalismo econômico, o que contribuiu significativamente para a ascensão de movimentos nacionalistas pelo mundo (Piketty, 2019, p. 1021).

Neste sentido, o Estado-nação, cooptado pelas práticas neoliberais, ao perder sua capacidade de promover respostas concretas às demandas sociais por meio de políticas públicas eficazes abre espaço para ascensão de lideranças autoritárias munidas de discursos de ódio e de rejeição às diferenças (Hamel, 2021, p. 610). O que se observa neste contexto, de acordo com Santos (2023, p. 24), não está relacionado a um enfraquecimento do Estado, mas sim ao seu direcionamento para atender “aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil”. Na medida em que as funções sociais e políticas do Estado são atrofiadas, são amplificadas as formas de regulação da vida social por parte do setor privado (Santos, 2023, p. 50). Ainda de acordo com Santos (2023, p. 66), a prática democrática, reduzida a cálculos econômicos e eleitorais, promove a falência do debate público de ideias e a morte da política, condições diretas “para a difusão de um pensamento e de uma prática totalitária” (Santos, 2023, p.66).

À medida em que as funções sociais e políticas do Estado são reduzidas ou subordinadas a interesses econômicos específicos capturados pelas elites, intensifica-se o descrédito e a relativização das pautas democráticas. Neste cenário, Castaldo (2018, p. 18), avalia que as gerações mais jovens têm manifestado certa apatia e desinteresse pela política,³ o que resulta diretamente em uma menor atuação pública tanto em processos eleitorais quanto na construção de agendas partidárias, e “demonstra que existe uma esperança cada vez

³ De acordo com o relatório produzido pela Open Society Foundations no ano de 2023, apesar de a democracia ser amplamente apoiada no mundo (cerca de 86% dos entrevistados preferem viver em um Estado democrático), na faixa etária dos jovens entre 18 e 35 anos esse índice revela uma expressiva diminuição, com 57% dos participantes considerando a democracia como preferível em relação a outros tipos de governo (Open Society Barometer, 2021, p. 6).

menor de que as políticas públicas possam ser afetadas através da participação ativa no processo político democrático". Esse processo de distanciamento da política enquanto um ciclo vicioso pois "quanto mais as pessoas se afastam das questões públicas, mais a legitimidade de suas instituições é contestada, devido ao déficit democrático. E quanto mais se mina a fé pública na política, mais afastadas as pessoas se tornam dela" (Marzinotto Junior, 2019, p. 74).

Como consequência acentuada do desencanto e do afastamento social perante a política "cada vez menos gente acredita nessa forma de democracia" (Castells, 2018, p. 18), o que favorece o surgimento e o crescimento de lideranças messiânicas auto-proclamadas anti-sistêmicas que assumem discursos e práticas autoritárias como respostas aos problemas domésticos e internacionais de seus Estados (Castells, 2018). Assim, o autoritarismo que advém da crise política produzida pelo neoliberalismo abre espaço para movimentos anti-sistêmicos, nacionalistas e de extrema-direita que fomentam "a personalização da política e a ascensão de líderes 'espetaculares' comprometidos com uma versão radical do neoliberalismo e com seu próprio poder pessoal" (Saad Filho, 2021, p.33, tradução nossa).

Para Casara (2018, p. 76), os governantes atrelados ao neoconservadorismo

procuram compensar os efeitos sociais perversos típicos do projeto neoliberal com uma retórica moralizante e discriminadora somada à defesa de práticas autoritárias e repressivas adequadas à crença no uso do poder em detrimento do conhecimento, porém o poder de enganar a população, vendendo a imagem de que o 'mercado' e os lucros absurdos das instituições financeiras são uma realidade natural e compatível com a nostalgia de uma sociedade estável e 'pura', não dura para sempre

Durante a última década, diversos Estados vivenciaram dinâmicas políticas que despertaram a ascensão de lideranças autoritárias como alternativa para seus momentos de instabilidade. Seja por meio de golpes parlamentares ou militares, como nos casos de Bolívia, Honduras, Paraguai, Egito e Tailândia, ou mesmo de processos eleitorais, como na Argentina, Chile, Hungria, Itália, Filipinas, Polônia, Reino Unido, Estados Unidos e Brasil (Saad Filho, 2021, p. 46), a ampliação da representação⁵ política de extrema-direita no mundo tem impulsionado discursos de flexibilização democrática, nacionalistas e autoritários.

Neste contexto, além do tensionamento da governança democrática doméstica nos Estados afetados pela onda autoritária, podem ocorrer impactos a médio prazo para a democracia no âmbito internacional (Mateo, 2021, p. 139). Isso ocorre porque, "tradicionalmente, a assistência internacional para avanço da democracia foi conduzida por doadores governamentais do norte global, principalmente por países como Estados Unidos" dentre outros (Mateo, 2021, p. 123).

⁴ Ademais, ressalta-se que no contexto atual "três dos países mais populosos do mundo - Índia, Estados Unidos e Brasil - estão ou estiveram, recentemente, sob lideranças com essa identidade ideológica [autoritária]" (Barroso, 2022, p. 38).

⁵ De acordo com o relatório produzido pela V-Dem, no ano de 2024, a parcela da população mundial que vive em Estados autocráticos aumentou de 50%, em 2003, para 71%, em 2023. Ademais, 42 países passam atualmente por um processo de autocratização, muitos desses considerados potências regionais e de influência global, como Índia, México e Coreia do Sul (V-Dem Institute, 2024).

3. REFLEXOS DA CRISE DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA INTERNACIONAL: OS CASOS TRUMP E BOLSONARO

Nas Relações Internacionais, o debate sobre o papel da democracia como categoria analítica foi historicamente marginalizado nos estudos da área, sobretudo em virtude do tradicional domínio de correntes teóricas do mainstream acadêmico, que enfatizam o aspecto sistêmico em detrimento das condicionantes domésticas estatais (Paixão; Casarões,⁶ 2012, p. 50). Isso se deve, de acordo com Paixão e Casarões (2012, p. 68), a três fatores preponderantes,

(1) pela ideia de primazia do poder na relação entre Estados; (2) pela excessiva preocupação metodológica da disciplina a partir da virada behaviorista, que acomodou com dificuldade a polissemia conceitual envolvendo o debate sobre regimes políticos e a própria ideia de democracia; e, mais importante, (3) pela consideração, quase consensual, da “terceira imagem” como palco da política internacional a partir da década de 1970.

Entretanto, em meio aos impactos advindos do processo de globalização neoliberal, como os riscos ambientais e os crescentes índices de desigualdade social experienciados internacionalmente, espaços de contestação democrática se amplificaram a partir de reflexões sobre o esgotamento das capacidades do Estado-nação e da viabilidade da democracia para gerir crises que perpassam as fronteiras nacionais (Hamel, 2021).

Ante ao exposto, o campo da política internacional tem sido contemporaneamente palco para a atuação de lideranças autoritárias e nacionalistas dos mais diversos países, sobretudo a partir do envolvimento em conflitos militares e do descrédito conferido às instituições multilaterais, acordos e tratados internacionais (Saad Filho, 2021). Para Walker (2016, p. 2017), os “regimes autoritários estão projetando poder além de suas fronteiras. [...] Estão influenciando a opinião pública internacional e investindo pesadamente em seus próprios instrumentos de soft power para competir com a democracia no campo das ideias”. Neste contexto, a crise democrática e a guinada autoritária global impõem mudanças na maneira de pensar as relações internacionais “desafiando o multilateralismo, a mobilidade internacional e o policy-making da política externa, cujo melhor exemplo está na administração de Donald Trump nos Estados Unidos e a retirada do país de tratados internacionais” (Contrera; Hebling, 2020, p. 10). A ascensão de Trump ao poder estadunidense é uma amostra fundamental para compreensão da profundidade da crise democrática liberal e suas consequências na política internacional (Castells, 2018, p. 44). De acordo com Mounk (2018, p. 245),

assim como insurgentes populistas ao redor do mundo, Trump é tanto um sintoma da crise atual quanto sua causa. Ele só conseguiu conquistar a Casa Branca inicialmente porque muitos cidadãos se tornaram profundamente desiludidos com a democracia. Por sua vez, tantos cidadãos só puderam ficar tão profundamente desiludidos com a democracia por causa de tendências sociais e econômicas de longa data.

⁶ “A predominância do paradigma realista nas Relações Internacionais ao longo das décadas do pós-Segunda Guerra, cujas múltiplas facetas garantiram a supremacia de conceitos considerados fundamentais, como poder e segurança (Smith, 1987; Brown, 2001), teve como consequência indireta a permanente marginalização do diálogo entre teoria democrática e política internacional” (Paixão; Casarões, 2012, p. 50).

Causa e consequência da crise neoliberal, Donald Trump, ao assumir a presidência dos Estados Unidos em 2017, promoveu um reposicionamento do país em termos de política externa a partir de discursos marcadamente nacionalistas, anti-globalistas e de aproximação com lideranças autoritárias. Além de impor a renegociação do Nafta ao Canadá e ao México, retirou o país de acordos e instituições internacionais, adotou políticas econômicas protecionistas, e estimulou uma percepção xenófoba com políticas anti-migratórias marcadas por deportações e prisões em massa, além da securitização da fronteira com o México⁷ (Contrera; Hebling, 2020; Marconi et al., 2021).

Em termos de política externa, o governo de Trump privilegiou uma agenda de fortalecimento do poderio militar estadunidense em detrimento da diplomacia, e adotou tons de hostilidade em relação a acordos internacionais de comércio, climáticos e agências multilaterais como a Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e a ONU (Organização das Nações Unidas) por meio de cortes no repasse orçamentário a essas instituições (Norris, 2017, p. 10). Ademais, a aproximação e leniência de Trump com regimes e lideranças autoritárias revela uma postura do país menos atenta a tradicional prática diplomática de promoção da democracia no mundo. Para Mateo (2021, p. 126), “essa inconsistência na condução da política externa acaba minando a legitimidade da assistência para a democracia de diversos doadores centrais à cooperação internacional do Norte”.

No ano seguinte a posse de Trump, a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil promoveu contornos similares em termos de posicionamento ideológico na política externa. A eleição de Bolsonaro, “não é um fato isolado na política internacional e pode ser compreendida como parte de um movimento de ascensão da extrema direita” (Doro, 2023, p. 204). Para Carapanã (2018, p. 34), ambos os presidentes fazem parte da ‘nova direita’, um conglomerado ideológico onde “misturam-se ideias do conservadorismo, do libertarianismo e do reacionarismo”. Para além da aproximação ideológica e do estreitamento de laços entre Bolsonaro e Trump, a atuação internacional brasileira esteve pautada, durante seu governo, em uma tentativa de integrar o país ao grupo de Estados então governados pela extrema-direita, como Polônia, Hungria, Chile e Israel (Hirst; Maciel, 2022).

A política externa do governo Bolsonaro foi marcada por um alinhamento ideológico e acrítico com os Estados Unidos e outras lideranças conservadoras globais (Gonçalves; Teixeira, 2020). Sob a liderança do ministro Ernesto Araújo, essa orientação evidenciou a busca por um distanciamento significativo dos tradicionais aliados dos governos anteriores, em especial da China e da Venezuela⁸. Essa mudança refletiu uma ruptura com a política externa adotada pelos governos do PT, que mantinham relações estreitas com esses países e dos quais Bolsonaro antagoniza (Vidigal, 2019, p. 5).

⁷ Para Norris (2017, p. 11) “esses valores também refletem atitudes xenofóbicas e racistas em relação a estrangeiros, refugiados e imigrantes, juntamente com uma profunda desconfiança do cosmopolitismo, do multiculturalismo e das instituições de governança global.

⁸ Em relação à Venezuela, durante a campanha eleitoral de 2018, Bolsonaro se referiu ao país “como ‘modelo negativo’, ou seja, exemplo a ser evitado, vinculando suas críticas à ‘amizade’ que os governos do PT mantiveram com Caracas” (Vidigal, 2019, p. 10). Já no caso da China, Bolsonaro se referiu ao país “como um predador que quer dominar setores estratégicos da economia, afirmou que os chineses não deveriam ter autorização para adquirir terras no Brasil ou controlar indústrias essenciais” e declarou, reiteradas vezes, que “os chineses estão comprando o Brasil” (Vidigal, 2019, p. 12).

No entanto, a postura adotada pelo governo em relação à China foi complexa e cheia de nuances, especialmente devido às pressões advindas de setores econômicos domésticos. A necessidade de manter o comércio e os investimentos com a China levou o governo a relativizar sua implacável censura ao comunismo e a buscar um equilíbrio entre suas convicções ideológicas e os imperativos econômicos domésticos. Assim, a política externa de Bolsonaro, embora fortemente influenciada por uma agenda conservadora, teve que se ajustar pragmática e cautelosamente em função dos interesses econômicos internos.

O alinhamento entre as políticas externas de Donald Trump e Jair Bolsonaro são exemplos dos reflexos profundos da crise democrática na política internacional, que promoveu uma guinada ao conservadorismo em diversos aspectos (Santos; Campos, 2022). Ambos os líderes adotaram posturas nacionalistas, anti-globalistas e de aproximação com outras lideranças autoritárias, desafiando o multilateralismo e desacreditando instituições internacionais. Trump e Bolsonaro exemplificam uma tendência mais ampla de ascensão de movimentos populistas e autoritários, que têm implicações significativas para a ordem global (Monte; Hernandez, 2021). Esse alinhamento ideológico fortaleceu uma retórica de polarização e de ataques às instituições democráticas, contribuindo para a erosão da confiança nas normas e estruturas internacionais que sustentam a cooperação global. A postura de confrontação de ambos os líderes em relação a temas como mudança climática, migração e direitos humanos não só tensionou as relações com aliados tradicionais, mas também remodelou alianças geopolíticas e econômicas, deixando um legado de incertezas e desafios para a governança global no século XXI.

O campo da política externa, mesmo em Estados com democracias consolidadas, é terreno fértil para tomadas de decisões pouco publicizadas e, por vezes, não correspondentes aos anseios sociais (Thompson, 1999). A adoção do sigilo como prática recorrente nas ações internacionais dos países é costumeiramente assentada legalmente em argumentos como a necessidade da defesa da soberania e integridade territorial e a prevenção de riscos na condução de negociações internacionais (Thompson, 1999). Entretanto, ainda que a atuação internacional e a política externa sejam temas sensíveis do ponto de vista da abertura democrática plena, faz-se necessário problematizar sua categorização enquanto política pública, lastreada democraticamente nos anseios sociais, para o fortalecimento da agenda democrática na condução da política externa e como contraponto aos impulsos autoritários que se projetam na arena internacional a partir da atuação de lideranças políticas domésticas (Milani; Pinheiro, 2013).

4. POLÍTICA EXTERNA DEMOCRÁTICA: O EQUILÍBRIO ENTRE SIGILO E PUBLICIDADE

A atuação dos Estados na arena internacional tem como ponto de partida a definição de interesses e de estratégias necessárias para atingir os objetivos desejados por meio da interação e do posicionamento adotado em política externa. No sentido de dirimir os riscos e evitar danos, a formulação da política externa é tradicionalmente caracterizada por um alto grau de sigilo e confidencialidade, justificados pela necessidade de proteger informações sensíveis, garantir a segurança nacional e preservar a eficácia das negociações diplomáticas (Thompson, 1999). Historicamente, o processo de formulação de estratégias internacionais e da prática da política externa esteve fortemente pautado na cultura do sigilo. De acordo com Pinheiro (2015, p. 17), “mesmo antes da consolidação do sistema internacional moderno [...]

a diplomacia das cidades-Estado italianas, à época do Renascimento, já era afeita a intrigas, conspirações e segredos”.

Mais recentemente, com o advento dos regimes democráticos liberais, surge “a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente” (Bobbio, 1989, p. 29). No entanto, mesmo nesses regimes democráticos, em que, em tese, a regra é da transparência e da publicidade dos atos públicos, negociações diplomáticas e operações secretas continuam sendo invocadas e justificadas pela segurança nacional (Stiglitz, 1999). Para Thompson (1999, p. 182), para além dos argumentos relativos à garantia da segurança nacional,

algumas políticas e processos, caso se tornassem públicas, não poderiam ser executados com a mesma eficácia ou de forma alguma. Essas políticas e processos podem muito bem ser aqueles aos quais os cidadãos consentiriam se tivessem a oportunidade. Os exemplos mais familiares são na política externa e na aplicação da lei.

Para grande parte dos estudos sobre sigilo no campo das Relações Internacionais, a transparência dos atos públicos tende a gerar oposições internas na sociedade, o que é prejudicial para os tomadores de decisão, que preferem agir de forma encoberta. Conforme Carnegie (2021, p. 218), “no domínio encoberto, presume-se que o líder está limitado em termos de sinalização, pois pode recuar ou mudar de rumo sem enfrentar custos de audiência”.

Deste modo, a prática da política externa, de maneira geral, é guarnecida pela necessidade da imposição de sigilos e restrita ao núcleo de tomadores de decisão do Estado, em especial, do poder Executivo, e pouco aberta ao escrutínio democrático através da sociedade civil ou do poder Legislativo. Para Carnegie (2021, p. 215), quando a prática do sigilo sobre temas de política externa é endereçada ao âmbito doméstico, as principais motivações envolvem a implementação de políticas impopulares, o risco de escalada em conflitos e guerra, e riscos à estabilidade para negociações de acordos e tratados.

Embora a sensibilidade do tema justifique o baixo nível de transparência em tomadas de decisão em política externa, a imposição excessiva de sigilo na área pode acarretar em diversas consequências negativas. A falta de transparência na área pode minar a confiança pública, reduzir a responsabilização governamental, favorecer a implementação de políticas que não refletem os interesses da maioria da população e, principalmente, promover políticas autoritárias em âmbito doméstico e internacional. De acordo com Abrucio e Loureiro (2004, p. 4), a restrita abertura para participação democrática e “o insulamento dos burocratas tende mais à criação de redes sociais não controláveis e espúrias”, além do que “quanto maior⁹ o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas.

⁹ Para Nunes (1997, p. 54), “o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

Portanto, a caracterização da política externa como uma política pública é um passo crucial para aumentar a transparência, a responsabilização do Estado perante as condutas adotadas na esfera internacional e para promover a participação democrática da sociedade nos temas de política internacional (Milani; Pinheiro, 2013). Para Salomón e Pinheiro (2013, p. 41), entender a política externa como uma política pública implica considerar as dinâmicas de seu processo de formulação, que, assim como em outras políticas públicas, é influenciado por demandas e conflitos entre diversos grupos de interesse domésticos.¹⁰ Entretanto, ainda são escassas as pesquisas na área que buscam compreender as condições democráticas para participação de setores não governamentais da sociedade na formulação de estratégias e no controle da atuação internacional dos Estados (Specie, 2008, p. 34).

Neste sentido, aplicar os conceitos de controle social e accountability para a compreensão da política externa como política pública apenas faz sentido do ponto de vista de um Estado democrático, em que a participação ativa da população é garantia constitucional. Para Milani e Pinheiro (2013, p. 33),

as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, [...] as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, a política externa enfim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado da competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático.

O controle social em política externa, assim como nos demais domínios do Estado, é condição fundamental para um bom desempenho das democracias, pois se configura como uma ferramenta capaz de se contrapor ao tradicional sigilo usualmente utilizado pelas burocracias estatais como forma de manutenção de seu poder como detentoras das informações públicas (Rocha, Zuccolotto e Teixeira, 2020, p. 203).

No contexto de regimes democráticos, a transparência e o acesso à informação pela sociedade são elementos essenciais para garantir a responsabilidade do Estado perante os cidadãos (Filgueiras, 2011). A estabilidade da democracia depende da liberdade de informação para evitar os segredos que caracterizam governos autocráticos, os quais frequentemente envolvem conluios e conspirações. Assim, o exercício transparente da administração pública “reduz os segredos de Estado, permite o livre-conhecimento da sociedade e potencializa, supostamente, o exercício da cidadania. A cultura do segredo, por outro lado, erode o processo democrático, porquanto seja contraposta à própria noção de democracia” (Filgueiras, 2011, p. 76).

¹⁰ Para Milani e Pinheiro (2013, p. 24), na medida em que compreendemos a política externa como uma política pública, estamos reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. [...], estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais auto evidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária.

Embora os argumentos indicativos da transparência como condição essencial para a consolidação democrática possam ser exaustivamente defendidos, o campo da política externa está entre algumas das políticas democráticas que requerem sigilo em sua elaboração (Thompson, 1999, p. 82). A promoção da accountability democrática não requer o estabelecimento de uma publicidade total das políticas governamentais, uma vez que a imposição de sigilos pode ser, por vezes, justificada e desejável para o bom andamento de negociações internacionais e para a preservação da segurança do Estado. Entretanto, em um regime democrático, a decisão sobre a opacidade das informações deve também ser objeto de controle social na medida em que “o sigilo de primeira ordem (em um processo ou sobre uma política) requer publicidade de segunda ordem (sobre a decisão de tornar o processo ou a política sigilosa)” (Thompson, 1999, p. 185).

Na medida em que se pressupõe o sigilo como necessário para salvaguarda do Estado em práticas de política externa, é imperativo reconhecer que o controle social e a transparência não são essencialmente elementos democráticos antagônicos da prática da confiança em política externa. A manutenção de certo grau de reserva à publicidade na área é, com frequência, justificada e necessária para a eficácia das negociações internacionais e para a segurança do Estado. Contudo, a implementação do sigilo deve estar sujeita a mecanismos de controle social que assegurem que as decisões sobre classificações de informações sejam fundamentadas e compatíveis com princípios democráticos, permitindo a sociedade o direito de participação e de monitoramento nas tomadas de decisão e na condução da prática internacional desempenhada por seus governantes.

Assim, a articulação entre sigilo e transparência não se caracteriza por uma dicotomia insuperável na política internacional, mas como uma espécie de equilíbrio que exige constante vigilância social e adaptação às demandas democráticas. A transparência, quando regulada e aplicada de maneira estratégica, fortalece a legitimidade das decisões tomadas no âmbito internacional com respaldo nos interesses coletivos promovidos por meio da participação ativa da sociedade. Dessa forma, a prática de política externa submetida aos controles democráticos pode ser capaz de obstaculizar tendências autoritárias no cenário internacional na medida em que o uso indiscriminado do sigilo e a falta de transparência podem ser explorados por regimes autocráticos na implementação de políticas antidemocráticas em nível internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise da democracia liberal, vivenciada no seio da sociedade contemporânea, impõe desafios significativos aos Estados nacionais e, por consequência, à política internacional na promoção e manutenção de valores democráticos em práticas de política externa. O cenário recente de ascensão de lideranças de extrema-direita e da promoção exacerbada de discursos autoritários ao redor do mundo tem fundamentado a crescente desconfiança e descrédito proferidos por lideranças autoritárias aos mecanismos multilaterais de negociações internacionais, bem como às instituições democráticas.

Soma-se a isso, o abandono de pautas internacionais vinculadas a questões ambientais, migratórias e de direitos humanos, que dão lugar aos nacionalismos, a xenofobia e a gradual preferência desses regimes a soluções bilaterais que, por vezes, se refletem no aumento da instabilidade global.

A partir da literatura acadêmica acerca dos impactos da crise democrática, o presente artigo buscou compreender a dinâmica de enfraquecimento das democracias no seio da sociedade ocidental a partir da lógica neoliberal. A transição do papel de cidadão para o de consumidor, conforme discutido no texto, é uma das manifestações mais visíveis desse processo que resulta na apatia política, no distanciamento da população da vivência política e nos baixos índices de participação e controle social de seus Estados e processos de tomada de decisão. Para além do enfraquecimento da participação democrática no âmbito doméstico, esse processo também influencia a política internacional, onde a falta de legitimidade e participação popular na definição de interesses e formulação de estratégias de política externa podem acarretar políticas desalinhadas aos interesses sociais.

Neste sentido, a discussão sobre política externa como política pública ou como política de Estado torna-se pertinente diante do contexto de expansão autoritária global. A perspectiva da política externa como política de Estado se constitui orientada pela defesa de interesses nacionais permanentes e conduzida majoritariamente pelo poder Executivo, com limitada interferência de atores domésticos. Por outro lado, ao compreendê-la como política pública, é possível observar seu processo de formulação e implementação como produtos de disputas e demandas sociais heterogêneas e, sobretudo, sujeita a controle a partir dos mecanismos de accountability, tal como ocorre em outras áreas governamentais. Como exemplo disso, destaca-se o papel das instâncias institucionais como as Comissões Legislativas de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, fundamentais na apreciação de acordos, na fiscalização de atos do Executivo e na promoção de debates públicos sobre o tema. Além das ferramentas diretas de controle social e transparência estabelecidas pela Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que permitem acesso público aos dados produzidos no âmbito governamental.

Conforme observado, os casos de Donald Trump, nos Estados Unidos, e de Jair Bolsonaro, no Brasil, ilustram exemplos da forma pela qual lideranças autoritárias emergem nesse cenário de contestação democrática e utilizam da política externa como instrumento de difusão ideológica em detrimento do multilateralismo e da cooperação internacional. A política de aproximação desses governantes com demais lideranças autoritárias do mundo compromete a estabilidade democrática na medida em que seus discursos ganham palco e são mutuamente fortalecidos e reverberados. Esse movimento não apenas enfraquece o papel das instituições internacionais como também cria um ambiente internacional mais propenso a conflitos e menos capaz de lidar com desafios iminentes, como mudanças climáticas e violações de direitos humanos. Diante desse contexto, o fortalecimento da democracia por meio da revalorização de mecanismos de controle social e transparência em política externa podem emergir como ferramenta para obstaculizar o aprofundamento da crise em curso. Apesar da tradicional cultura de sigilo que envolve temas internacionais, justificados pela garantia da segurança nacional e pelo pleno andamento de negociações que são, em tese, sensíveis aos impulsos sociais, a categorização das práticas de política externa enquanto políticas públicas é fator crucial para

que as decisões e posicionamentos internacionais sejam submetidas ao escrutínio democrático.

Com isso, um equilíbrio entre transparência e sigilo, com maior abertura ao controle social nos processos de classificação de informações e de tomada de decisão, pode assegurar um maior nível de responsabilização dos governantes, bem como uma participação ativa da população em temas internacionais.

Por fim, o presente trabalho aventa que o processo de crise democrática atualmente vivenciado, longe de ser um fenômeno irreversível, pode ser mitigado a partir da implementação de práticas de controle social robustas que fortaleçam a participação cidadã ativa, a responsabilidade e a responsividade governamental em temas internacionais. Ao repensar a política externa enquanto um espaço de política pública, é possível erigir barreiras contra o avanço do autoritarismo e, com isso, promover um ambiente internacional mais alinhado com valores democráticos e menos conflituosos. Em última análise, apesar da complexidade e multicausalidade do enfraquecimento da democracia no mundo, tal processo exige uma reflexão mais aprofundada acerca do papel desempenhado pela sociedade na dinâmica internacional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ANDRADE, D. P.; CORTÊS, M.; ALMEIDA, S. **Neoliberalismo autoritário no Brasil**. Caderno CRH, Salvador, v. 34, 2021.

BARROSO, L. R. **A democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil**. CEBRI, ano 1, n. 1, jan. mar., 2022.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BROWN, C. **Understanding International Relations**. Londres: Palgrave, 2001.

BROWN, W. **Les habits neufs de la politique mondiale: néolibéralisme et néo-conservatisme**. Paris: Les Prairies Ordinaires, 2003.

CARAPANÃ. **A nova direita e a normalização do nazismo e do fascismo**. In: GALEGO, E. S.; et al (org.). O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

CARNEGIE, A. **Secrecy in International Relations and Foreign Policy**. Annual Review of Political Science, v. 24, 2021.

CASARA, R. R. R. *Sociedade sem lei: pós-democracia, personalidade autoritária, idiotização e barbárie*. São Paulo: Editora José Olympio, 2018.

CASTALDO, A. **A crise da democracia: uma revisão seletiva do debate acadêmico atual**. *Relações Internacionais*, v. 59, set., 2018.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

CONTRERA, F.; HEBLING, M. L.; **Relações Internacionais na crise da ordem liberal**. *Agenda Política*, v. 8, n. 3, set. dez., 2020.

DORO, M. **A política externa bolsonarista: a tentativa da construção da autonomia pela ideologia**. *BJIR*, v. 12, n. 2, mai. ago., 2023.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011.

GONÇALVES, W.; TEIXEIRA, T. **Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA**. *Sul Global*, v. 1, n. 1, 2020.

HAMEL, M. R. **Crise da democracia? Presente e futuro do Estado-nação**. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 123, jul. dez., 2021.

HAN, BYUNG-CHUL. **Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder**. Belo Horizonte: Ayné, 2018.

HIRST, M.; MACIEL, T. **A política externa do Brasil nos tempos do Governo Bolsonaro**. *Scielo Preprints*, 2022.

HOFFMANN, A. R. **A crise da democracia no mundo contemporâneo**. *Cadernos Adenauer*, v. 23, n. 3, 2022.

MAGRANI, E. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014.

MARCONI, C. A.; CAVALHEIRO, M. T. F.; DUMAS NETO, M. T.; DIAS, M. L. B. R. **(Re)fronteirizando as vulnerabilidades migrantes: entre as visibilidades das crianças desacompanhadas e das geoinfraestruturas na fronteira México - Estados Unidos**. In: MARCONI, C. A.; CONCI, L. G. A. (coord.). *Crise das democracias liberais: um olhar internacional a partir do Sul Global*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

MARZINOTTO JUNIOR, F. L. **A crise da Democracia Liberal: o papel dos instrumentos digitais no empoderamento do cidadão e fortalecimento democrático**. *Cadernos de Relações Internacionais*, PUC-Rio, v. 2, 2019.

MATEO, L. R. **Promoção e assistência para a democracia: abordagens do norte e alternativas do sul.** In: MARCONI, C. A.; CONCI, L. G. A. (coord.). Crise das democracias liberais: um olhar internacional a partir do Sul Global. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

MENEZES, H. Z. Prefácio. In: MARCONI, C. A.; CONCI, L. G. A. (coord.) Crise das democracias liberais: um olhar internacional a partir do sul global. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, P. **Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como Política Pública.** Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, jan./jun, 2013.

MONTE, D.; HERNANDEZ, M. Human rights foreign policy under Bolsonaro: pleasing the conservative constituency. Revista Videre, v. 13, n. 28, 2021.

MOUNK, Y. **The People vs. Democracy: why our freedom is in Danger and how to save it.** Cambridge: Harvard University Press, 2018.

NORRIS, P. **Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the risks.** HKS Faculty Research Working Paper Series, mar. 2017.

NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. **Open Society Barometer: Can Democracy Deliver?** 2023.

PAIXÃO, G. S.; CASARÕES, G. **Qual o lugar da democracia nas Relações Internacionais? Uma narrativa teórica.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, jan. jun., 2012.

PIKETTI, T. **Capital e Ideologia.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

PINHEIRO, R. S. P. **Segredo, Transparência e as perspectivas para a política externa democrática no Brasil.** 2015. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2015.

PLATTNER, M. F. **Liberal Democracy's fading allure.** Journal of Democracy, v. 28, n. 4, out., 2017.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, mar. abr., 2020.

SAAD FILHO, Alfredo. *The Age of Crisis: neoliberalismo, the colapse of democracy and the pandemic*. London: Palgrave Macmillan, 2021.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 56, 2013.

SANTOS, L.; CAMPOS, T. **A política externa bolsonarista e a aproximação com os Estados Unidos: o fundamentalismo cristão como agente unificador**. *Monções*, v. 11, n. 22, 2022.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2023.

SMITH, S. **Paradigm dominance in International Relations: the development of International Relations as a social science**. *Millennium*, v. 16, n. 2, 1987.

SPECIE, Priscila. **Política Externa e Democracia: Reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.

STIGLITZ, J. E. **On liberty, the Right to Know, and Public discourse: The Role of Transparency in Public Life**. Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 1999

THOMPSON, D. F. **Democratic Secrecy**. *Political Science Quarterly*, v. 114, n. 2, 1999.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2024: democracy winning and losing at the ballot**. University of Gothenburg, 2024.

VIDIGAL, C. E. **Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira**. *Meridiano 47*, n. 20, 2019.

WALKER, C. **Dealing with the authoritarian resurgence**. In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F.; WALKER, C. (ed.). *Authoritarianism, goes global*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.

WILLIAMS, M. **The crisis of democracy: neoliberal capitalism, authoritarianism and reclaiming democracy**. In: WILLIAMS, M.; SATQAR, V. (ed.) *Destroying democracy: neoliberal capitalism and the rise of authoritarian politics*. Johannesburg: Wits University Press, 2021.

Misia Pedrozo de Francischi

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC.

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC.

O IMPACTO DAS MIGRAÇÕES NO FUTEBOL INTERNACIONAL

IMPACTS OF MIGRATION ON INTERNACIONAL SOCCER

Resumo: Este artigo explora o fenômeno das migrações no contexto do futebol, destacando como o esporte globalizado resulta em fluxos migratórios de atletas que são atraídos por motivações econômicas, geralmente seguindo a rota sul-norte, sendo a Europa um destino preferencial devido às suas oportunidades de visibilidade internacional e maiores remunerações. As migrações de jogadores muitas vezes refletem relações de poder e hegemonia pós-colonial, especialmente na forma como clubes europeus atraem talento de países economicamente vulneráveis, perpetuando uma dinâmica de dependência e exploração. Em termos teóricos, a migração esportiva é discutida em meio a conceitos de globalização e capitalismo, reforçando interconexões políticas e econômicas, e a manutenção de assimetrias entre as nações. Finalmente, o artigo aborda as dimensões culturais, sociais e políticas destas migrações esportivas, como a naturalização dos atletas e suas implicações para os países de origem, contribuindo para a perpetuação do capitalismo moderno e o fortalecimento de estruturas neocoloniais. A regulação de transferências e nacionalidades por entidades como a FIFA tenta endereçar algumas destas complexidades, embora as relações de dominação sul-norte persistam.

Palavras-Chave: Migrações; globalização; futebol; colonialismo; esporte.

Abstract

This article explores the phenomenon of migration in the context of soccer, highlighting how the globalization of the sport results in migratory flows of athletes driven by economic motivations, usually



following the South-North route, with Europe as a preferred destination due to its opportunities for international visibility and higher salaries. Player migrations often reflect postcolonial power relations and hegemonies, particularly in the way European clubs attract talent from economically vulnerable countries, perpetuating a dynamic of dependency and exploitation. Theoretically, sports migration is discussed through concepts of globalization and capitalism, reinforcing political and economic interconnections and the maintenance of asymmetries among nations. Finally, the article addresses the cultural, social, and political dimensions of these sports migrations, such as the naturalization of athletes and its implications for their countries of origin, contributing to the perpetuation of modern capitalism and the strengthening of neocolonial structures. The regulation of transfers and nationalities by entities such as FIFA attempts to address some of these complexities, although South-North relations of domination persist.

Keywords: Migration, globalization, soccer, colonialism, sport.

1. INTRODUÇÃO

O futebol é considerado por Silva (2012) um esporte globalizado, que emerge do processo de expansão capitalista ao fim do século XIX. Considerado hoje um esporte de massas, mobiliza, além de jogadores, milhões de pessoas pelo mundo, incluindo treinadores, dirigentes, torcedores e simpatizantes. Observa-se, na contemporaneidade, a formação de equipes integradas por atletas de diferentes origens, culturas e etnicidades, não só no futebol, mas nos mais variados esportes. O esporte em si mesmo suscita e alimenta fluxos migratórios em função de suas atividades.

As migrações de jogadores e outros profissionais envolvidos no ramo do futebol são de cunho econômico e acontecem incessantemente. Os fluxos migratórios em muito se assemelham a outras migrações de trabalho, sendo a rota sul-norte a mais frequente, mas existindo também fluxos sul-sul. Apesar de serem migrações econômicas e voluntárias, não deixa de haver relações de hegemonia e dominação pós-colonial envolvidas no trânsito de pessoas em função do mercado do futebol. Tais relações, suas implicações e o contexto envolvido serão analisados ao longo deste trabalho.

2. TEORIA DE MIGRAÇÕES

Uma das primeiras, se não a primeira, referência teórica no campo das migrações ao esporte foi a obra "The Global Sports Arena: athletic talent migration in an independent world" de John Bale e Joseph Maguire, de 1994. Para esses autores, as migrações esportivas inserem-se no contexto das sociedades modernas, compreendendo o esporte como um fenômeno social, e fator condicionante do meio em que se insere.

O avanço global das telecomunicações e da mídia, o direito internacional com novas formas de cidadania, o exacerbar do capitalismo, entre outros fatores, têm efeitos sobre o esporte mundial, como a criação de organizações internacionais de cunho esportivo, a padronização e universalização de regras das modalidades esportivas e a instauração de megaeventos esportivos internacionais. Tanto estes fatores quanto as consequências pro-

movem a movimentação internacional de atletas e a mercantilização do esporte, notadamente o futebol, formando um sistema futebolístico internacional inserido no contexto da globalização. (Nolasco, 2017).

O universo do futebol é um campo competitivo, marcado por relações de poder, como uma arena global, se manifestando em dimensões migratórias econômicas, tecnológicas, ideológicas e de redes (Maguire et al., 2002). As leituras teóricas sobre migrações do campo da globalização reforçam a ideia de interconexão política e econômica, desaparecimento de fronteiras e da existência de um novo espaço comum com novas relações sociais (Poli, 2010).

Para Poli (2010), o crescente fluxo migratório de jogadores não é consequência exclusivamente da globalização, mas sim fortemente atrelado a relações interestatais, culturais, históricas e jurídicas que levam a uma interpretação relacional entre espaços de origem e de destino. A literatura sobre migração esportiva passa então a adotar como dimensão analítica as assimetrias entre países, destacando instrumentos de dominação políticos e econômicos. Segundo Nolasco (2017), as análises são majoritariamente focadas no sentido Sul-Norte, especialmente nas migrações com origem na África e América do Sul e destino na Europa, motivando interpretações de cunho crítico e/ou marxista sob as quais estes fluxos são caracterizados como uma forma de dominação do sul global pelo norte.

Seguindo esta linha teórica, surgem então interpretações que sugerem um desenho analítico baseado na teoria do sistema-mundo de Immanuel Wallerstein. A teoria de Wallerstein postulava que os espaços seriam segmentados, e isto seria determinante para a estrutura, e os Estados estariam classificados entre centro, periferia e semiperiferia. No entanto, no contexto esportivo, os países não necessariamente coincidem com estas três categorias (Taylor, 2006).

O futebol é entendido como veículo de valores, ideologias e modos de vida ocidentais, característicos dos países dominantes do centro que, ao dispersar-se pelo mundo, contribuiu para o desenvolvimento do capitalismo moderno. Os movimentos migratórios de atletas decorrem em sentido inverso, ou seja, devido à industrialização do desporto e das exigências competitivas nos países do centro, os atletas originários dos países periféricos que revelam talento e competências desportivas migram para os países centrais. (Nolasco, 2017, p. 58)

Esse sentido migratório de jogadores na direção sul-norte não é difícil de explicar, podendo inclusive ser justificado pela teoria de atração e repulsão das migrações. Quando comparados os locais de origem e destino destes atletas migrantes podemos notar como fatores de repulsão as fracas economias nacionais, as crises financeiras, as falhas organizacionais no setor do esporte, a precariedade das instalações esportivas, e como fatores de atração as características exatamente opostas. Ainda, o êxodo de atletas de países do sul pode ser interpretado como uma perda de recursos humanos, análoga à conhecida "brain drain" (em português, fuga de cérebros), chamada pela literatura de *feet drain* (Nolasco, 2017).

Outro autor que trabalha em torno da teoria da dependência é Gunder Frank, que argumenta que o motor do subdesenvolvimento dos países da "periferia do mundo" seria o

sistema capitalista enquanto controlado pelos países ricos do centro, para ele este sistema impossibilita o desenvolvimento dos Estado periféricos, sendo a única saída a subversão da lógica capitalista. Este arcabouço teórico, quando lido à luz das migrações futebolísticas, esclarece a natureza das relações entre centro e periferia do esporte numa perspectiva histórica. A posição de dominação do futebol europeu, então, é condicionante para que o futebol africano continue numa situação inferior e de dependência (Darby, 2000).

É notória a forma monopolista pela qual a Europa gerencia o futebol internacional, econômica e politicamente. Desta forma, é sistematizada uma estrutura de subdesenvolvimento e exploração de maneira imperialista e neocolonial por parte dos clubes europeus em outras partes do mundo, sobretudo na África (Nolasco, 2017). Portanto, de maneira geral, jogadores de países cujos clubes não são financeiramente consolidados migram para clubes europeus, sendo selecionados em função de aspectos relacionais (Poli, 2010). "Estas preferências [...] revelam a existência e manutenção de vínculos históricos e culturais que determinam os fluxos migratórios de trabalho desportivo." (Nolasco, 2017, p. 60).

Segundo Grosfoguel (2008, apud Nolasco, 2017), esta seletividade migratória seria característica do que chama de colonialidade global, que seria uma forma colonial contemporânea que mantém práticas de relacionamento características do período colonial, apesar da inexistência de uma administração colonial propriamente dita. A hegemonia é exercida através das instituições globais de gestão esportiva que promovem a desqualificação da periferia e da semi-periferia de acordo com os interesses dos países do centro.

3. DINÂMICAS MIGRATÓRIAS NO FUTEBOL INTERNACIONAL

No contexto do mundo globalizado e do futebol que sobrepõe fronteiras, é inevitável o trânsito de jogadores entre países, podendo ser uma migração mais temporária (como por alguns meses ou anos, duração de um contrato) ou mais definitiva, podendo culminar na aquisição de dupla cidadania ou naturalização. Em Ribeiro (2007) a "naturalização é um ato pelo qual uma pessoa voluntariamente adquire outra nacionalidade que não a sua originária", processo que envolve, geralmente, a comprovação de residência contínua no país ou matrimônio com um nacional. Já a dupla cidadania, segundo o mesmo autor é o "status no qual o indivíduo é titular da nacionalidade de dois Estados concomitantemente", podendo variar entre dois meios, o *jus soli* relacionado ao direito de nascimento e o *jus sanguinis* relacionado à descendência parental.

A FIFA também impõe determinadas exigências para que os jogadores credenciados passem pelo processo de naturalização e dupla cidadania. Segundo o estatuto da FIFA, o jogador deve ter pais ou avós nascidos no país em questão (nacionalidade originária) ou residir a mais de cinco anos continuamente no país. A partir de 2012 vigora norma da FIFA que determina que uma seleção nacional poderá entrar em campo com, no máximo, cinco jogadores não nascidos no país que a seleção defende. Além disso, uma vez que um jogador dispute uma partida oficial pela seleção nacional de um país, não poderá jamais atuar por uma seleção de país diferente (FIFA, 2013).

As seleções de países europeus beneficiam-se desde os anos 1930 da atuação de jogadores sul-americanos e, principalmente, africanos, em razão do processo de coloniza-

ção do século XIX e XX. As migrações motivadas pelo sistema futebolístico, rumo a diferentes países ou continentes ocorrem essencialmente na busca por melhores remunerações e maior visibilidade como profissional, da mesma forma que acontece com as migrações econômicas em geral. Sendo assim, a migração antecede o momento do processo de naturalização ou dupla cidadania, possibilitando a avaliação das condições e possibilidades, antes de optar por defender uma outra seleção nacional (Silva et al., 2012). Segundo Silva, atuar por um grande clube europeu seria o ápice da carreira de um jogador Velema (2024) analisa dados de transferências internacionais de jogadores de futebol entre 2006 e 2022, propondo um quadro teórico que investiga como fatores linguísticos, econômicos e geográficos estruturam a mobilidade no futebol global. Os resultados indicam que, embora o mercado seja global, os fluxos migratórios ocorrem majoritariamente entre países com proximidade linguística, econômica e espacial.

As questões burocráticas na migração internacional são apenas uma das dimensões envolvidas neste processo, além disso, existe também uma gama de questões culturais e sociais, relacionadas ao pertencimento à identidade nacional e questões éticas de aceitação das diferentes nacionalidades e etnias. A migração de jogadores moçambicanos para a Europa pode ser interpretada como um reforço da dominação portuguesa como herança colonial (Silva et al., 2012).

O presidente da CAF (Confederação Africana de Futebol) entre 1972 e 1987, Ydnekatchew Tessema afirmou em entrevista "Quando os países ricos nos privam, também por via da naturalização dos nossos melhores jogadores, não devemos esperar deles qualquer atitude de cavalheirismo no sentido de ajudarem o futebol africano." (Mahjoub apud Darby, 2006, p. 155). Assim, podemos entender que o movimento migratório Sul-Norte de jogadores de futebol especialmente de origem africana para países europeus, apesar de voluntário e de cunho econômico, ainda reforçam relações coloniais de hegemonia, independentemente da atual ruptura política entre ex-metrópoles e ex-colônias.

As pertinentes preocupações das autoridades futebolísticas africanas se dão justamente pelos efeitos que a constante migração de africanos causa para o futebol do seu continente. Países como Senegal, Moçambique, Angola, Guiné-Bissau e Argélia passam por situações semelhantes, havendo uma crescente migração de seus melhores jogadores para a Europa, sobretudo para França, Bélgica, Portugal, Alemanha, Holanda, entre outros. (Silva et al., 2012, p. 6)

O Brasil, graças à tradição futebolística reconhecida mundialmente, acaba sendo constantemente alvo de dirigentes de times estrangeiros, sempre com a intenção de identificar jogadores talentosos e proporcionar-lhes a oportunidade de jogar por clubes de outros países. O que motiva tantos jogadores brasileiros a migrarem para atuar em outros países com pouca ou nenhuma tradição no futebol? Para Ribeiro (2007), dentre outros motivos destacam-se a má administração de clubes,

a extinção da Lei Pelé,¹ a ação influenciadora de empresários e da FIFA, o número insuficiente de postos de trabalho nos clubes (muito inferiores ao número de jogadores) e os baixos salários.

Um dos principais atrativos dos jogadores brasileiros é a qualidade técnica, que chama a atenção de dirigentes de clubes do mundo todo. Os melhores salários oferecidos e a visibilidade acabam motivando jogadores brasileiros a se transferirem para times europeus, além da falta de oportunidades na seleção brasileira. Há, ainda, jogadores que migram para nações com pouca ou nenhuma tradição futebolística, como Líbia, Uzbequistão, Ilhas Faroe, Chipre, Vietnã e Tailândia (Silva et al., 2012).

Observa-se frequentemente a presença de jogadores imigrantes naturalizados nas seleções nacionais de diversos países, muitos destes passam pelo processo de naturalização com o objetivo de defender a seleção do país onde reside. O fenômeno mais expressivo e ilustrativo dessa realidade é a forte presença de jogadores negros nas equipes nacionais europeias. O recorte de caso escolhido para este trabalho abrange os países de Portugal e França, ambos possuíram territórios sob seu jugo entre os séculos XIX e XX, principalmente no continente africano. Ainda hoje, ambos os casos nos mostram o constante usufruto de “pés de obra”.²

Durante o período chamado de colonial, o futebol foi instrumentalizado como forma de criar laços entre metropolitanos e colonos, porém também com o objetivo de controlar as relações de trabalho, sendo assim, usado pelos colonizadores para impor uma posição de dominação. No contexto atual, tais vínculos de dominação não se desfizeram, apesar da separação política entre os países, e a relação de subordinação entre nações africanas e europeias se mantém no futebol (Melo, 2017).

A estrutura construída com base nesses laços de dominação levaria a uma melhor aceitação das práticas e valores impostos pela metrópole, gerando uma legitimação política, consolidando a hegemonia europeia (Mangan, 1992). É relevante notar que, mesmo na época colonial, já era prática a atuação de jogadores nativos das colônias nas seleções nacionais das metrópoles, fato que se iniciou em 1931 quando Raoul Diagne foi escalado pela seleção francesa de futebol (Melo, 2017).

¹ A lei conhecida como Lei Pelé trata-se da lei nº 9.615 de 25 de março de 1998. Também conhecida como lei do passe livre, é uma norma jurídica brasileira sobre o passe de jogadores de futebol, que era um instrumento jurídico que vinculava o jogador a seu clube além do contrato de trabalho. A negociação do jogador era feita somente entre clubes, sem transparência, os atletas não podiam deixar um clube sem sua autorização. Com a publicação da lei, o passe deixa de ser de posse dos clubes, e a maioria dos jogadores passou a ser negociado por empresários privados. Com esta mudança, muitos clubes deixam de investir na formação de jogadores, já que muitos deles poderão rapidamente deixar o clube.

² A expressão pés de obra é usada em analogia à expressão “mão de obra”, para caracterizar a força laboral do futebol.

Era comum a existência de “clubes satélite” em cidades das colônias africanas que representam os “clubes mãe” de cidades europeias, através destes era feita a busca por talentos no futebol africano, como parte da promoção da hegemonia europeia. A imagem que se buscava passar pelo governo era a de uma grande nação unida, através de um território que se estendia da Europa à África, com uma população sem discriminação entre si unida em torno de um mesmo ideal nacional.

Outro ponto forte da dominação europeia sobre os atletas africanos, tanto no passado quanto no presente advém da diferença de remuneração. Os salários pagos aos jogadores na Europa sempre foram muito superiores aos oferecidos nos países do continente africano, cientes disto, os dirigentes esportivos europeus permitem pouca ou nenhuma negociação neste sentido entre jogador e clube. É importante ressaltar, também, que na maioria das vezes, a remuneração oferecida a jogadores africanos e/ou negros na Europa não se iguala à oferecida a jogadores europeus brancos, independente do desempenho dentro de campo.

De acordo com Melo (2017), a atuação de jogadores nascidos nas colônias nas seleções das metrópoles ocorria em razão do entendimento legal de que estes deviam um tipo de submissão aos colonizadores, foi criado inclusive respaldo jurídico para a legitimação. Assim, todos eram vistos como cidadãos portugueses, ou franceses (entre outros), contudo, aqueles nascidos nas colônias que viviam nas metrópoles eram chamados de assimilados, por terem absorvido a cultura e os costumes europeus.

As relações neocoloniais entre Portugal, França e suas respectivas ex-colônias se mantêm ainda ativas. Os dois países europeus continuam sendo o principal destino de jogadores africanos fora da África sob o argumento de que a entrada no continente europeu seria mais fácil através de suas ex-metrópoles, principalmente em função do idioma. A procura por jogadores africanos se dá também em razão do baixo custo, muito mais baixo do que a contratação de estrangeiros de outras regiões do mundo.

Assim, é possível observar a criação de redes entre clubes dos dois continentes para funcionar nesse processo de trânsito internacional de atletas. Essas redes são geralmente mediadas por uma personalidade conhecida e respeitada de origem africana nos clubes europeus. Em contrapartida, os atletas naturais africanos também possuem suas próprias motivações para migrar, principalmente de caráter econômico, para garantir melhor qualidade de vida através de uma profissão que, em geral, é também uma paixão (Boli, 2010).

A visão sobre os jogadores africanos na França passou a se modificar em meados de 1967, com a chegada do jogador Salif Keïta, do Mali, ao clube francês Saint-Étienne. Graças ao seu bom desempenho nos campos e sucesso com o time, cresce o interesse e reconhecimento pelos jogadores da África (Melo, 2017).



Jarjabka et. al. (2024) introduz o elemento da distância cultural como variável explicativa, na discussão sobre naturalização, integração e hegemonias culturais no futebol. Utilizando um amplo conjunto de dados sobre mais de 30 mil transferências internacionais de atletas, esta pesquisa investiga como a distância cultural, medida pelos parâmetros de Hofstede, influencia a migração de atletas profissionais, e aproximando o debate das migrações esportivas à literatura de migração de trabalho qualificado e teorias de globalização cultural. Constata-se uma correlação negativa entre número de transferências e distância cultural, porém, fatores econômicos e de qualidade esportiva também desempenham papel relevante na decisão em torno da migração.

As copas do mundo, assim como outros grandes eventos esportivos, são marcadas pela multiplicidade de culturas envolvidas, não somente dentro de campo, mas também fora dele. O esporte como uma prática de regras universais que independem de idioma ou costumes se torna cada vez mais universal. Sua difusão deu-se com tamanha intensidade que possibilita que as copas do mundo reúnam incontáveis povos e nações. Para além das seleções nacionais, nota-se também os clubes de cidades que se projetam a nível nacional e até internacional, com o impulso da mídia, especialmente a televisão (Bottura, 2012).

O futebol não deixa também de cumprir seu papel econômico, como um negócio. Faz circular cifras grandiosas em mercados nacionais e internacionais, priorizando cada vez mais o sentido econômico e de capital, através de venda de ingressos, de produtos dos times, de patrocínios, da mídia, entre muitos outros fatores. Ao mesmo passo em que expande o sentido do capital, o futebol estende as fronteiras, sobrepondo os limites territoriais de cidades e nações, tornando-se um esporte transnacional, sempre com o auxílio do avanço tecnológico. Fronteiras geográficas falham em separar culturas, pois estas se entrelaçam (Bottura, 2012).

Não havendo como separar a economia da cultura dos povos, o que ocorre é que naquilo que se passou a chamar de mundo globalizado, várias culturas interagem. Isso, porém, não significa que uma cultura se aniquila em detrimento de outra, mas sim que elas se entrelaçam sem perderem seus significados e valores próprios. (Bottura, p. 65, 2012)

O futebol foi absorvido como elemento cultural por diversos povos e nações, que levaram este esporte para dentro de seus países e de suas casas, a Copa do Mundo é um evento que mostra a capacidade da globalização em popularizar para milhões de pessoas o que antes era característico de poucos, o futebol mundializado tornou-se um esporte de multidões. Segundo Bottura “chamá-lo de um esporte globalizado ou mundializado, transnacional, internacional, tanto faz. O fato é que ele se estende a culturas tão diferentes quanto numerosas e é um elemento de transformações culturais e sociais por ser agregador de camadas sociais de todos os matizes e todos os lugares” (p. 67, 2012).



Além do aspecto cultural geral em torno das copas do mundo, podemos ressaltar também a presença e atuação de migrantes dentro de campo pelas seleções nacionais. A partir da criação da Lei Bosman pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em 1995, o trânsito de jogadores europeus dentro do bloco passou a ser regulado da mesma forma que para os demais trabalhadores, com livre circulação. A Copa do Mundo de 1998 configura um novo cenário após a nova legislação, com ênfase para a seleção campeã, a francesa, que possuía cinco jogadores africanos migrantes. Na Copa do Mundo seguinte, em 2002, a seleção alemã, vice-campeã, possuía uma dupla de ataque de migrantes, além do destaque para a seleção de Senegal, na qual todos os jogadores atuavam por clubes franceses. Na Copa de 2006, a atuação de migrantes em seleções atingiu seu ápice: 67 jogadores de 25 seleções diferentes, incluindo brasileiros atuando em cinco seleções estrangeiras. Finalmente, na Copa de 2010, nota-se um início do processo inverso, ou seja, inúmeros países ex-colônias começam a receber jogadores migrantes de países ex-metrópoles, com destaque para a Argélia, que possuía 17 jogadores nascidos na França (Silva et. al, 2012).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas sociedades contemporâneas, a mobilidade espacial é inevitável, e as migrações de atletas são uma consequência do universo esportivo e sua competitividade. Podemos dizer que os fluxos de pessoas envolvidas na indústria do futebol seguem, em geral, os mesmos paradigmas das migrações de trabalho, sendo suas principais motivações a procura por melhores remunerações e a atuação em ambientes de maior visibilidade da profissão. O continente europeu atrai a grande maioria dos atletas por atender estes objetivos, sendo assim o centro mundial da profissão de jogador de futebol.

A ideia de uma carreira e uma vida construída na Europa é altamente atraente para os jogadores em grande parte dos aspectos envolvidos na migração, mesmo que seja para atuar em clubes menores ou de cidades afastadas dos grandes centros. As condicionantes das migrações de jogadores e outros indivíduos envolvidos no universo do futebol são permeadas de relações econômicas e de dependência, além de influenciadas por fatores históricos, políticos, culturais, geográficos e étnicos.

As questões suscitadas pelas migrações em geral são também pertinentes à interpretação das migrações decorrentes do futebol, como as consequências para os países de origem e de destino, o impacto das migrações no sistema esportivo como um todo, as exigências para a permanência e exercício da profissão em outros países, os direitos dos migrantes, entre muitas outras. O intenso trânsito de jogadores fez com que entidades como a FIFA e a UEFA passassem a regulamentar melhor as transferências internacionais de jogadores, bem como monitoram de perto as maiores ligas de futebol e os grandes clubes quanto às contratações, naturalizações e dupla-cidadanias.

Por fim, os fluxos migratórios tendem a se expandir cada vez mais e, com isso, as fronteiras passam a ser mais e mais permeáveis para aqueles que são desejáveis em função de seu talento no esporte. Ainda assim, persistem as relações de dominação entre Norte e Sul global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALE, John; MAGUIRE, Joseph. *The global sports arena: Athletic talent migration in an interdependent world*. Routledge, 2013.

BOLI, Claude. *Os Jogadores de Futebol Negros na França*. Revista francesa de referência sobre as dinâmicas migratórias. Paris, 2010.

BOTTURA, Maria Carolina. *Futebol: contribuição da Copa do Mundo para transformações culturais de diferentes povos*. Revista Eletrônica do Instituto de Humanidades, 2012.

DARBY, Paul. *Migrações para Portugal de jogadores de futebol Africanos: recurso colonial e neocolonial*. *Análise Social* n. 179, 2006.

DARBY, Paul. *Africa's Place in FIFA's Global Order: a theoretical frame*. *Soccer & Society* v. 1 n. 2, 2000.

ESTATUTO de la Fifa. Zurich, 2013.

FRANK, Andre Gunder. *Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência*. 1980.

GROSGUÉL, Ramón. *Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global*. *Revista Crítica de Ciências Sociais* n. 80, 2008.

JARJABKA, Ákos; FÚRÉSZ, Diána Ivett; HAVRAN, Zsolt. *The impact of cultural distance on the migration of professional athletes as high-skilled employees*. *Journal of Industrial and Business Economics*, v. 51, n. 3, p. 585-603, 2024.

MAGUIRE, Joseph; JARVIE, Grant; MANSFIELD, Louise; BRADLEY, Joseph. *Sports Worlds: A sociological perspective*. *Human Kinetics*, 2002.

MANGAN, James. *The Cultural Bond: Sport em Empire and Society*. London: Frank Cass, 1992.

MELO, Lucas Martins Santos. *O futebol africano na europa: os casos de Portugal e França como destino migratório de jogadores das suas ex-colônias*. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, n. 23, p. 141-168, 2017.

NOLASCO, Carlos. Atletas em Movimento: Abordagem teórica às migrações de trabalho desportivo. Revista da Sociedade de Pesquisa Qualitativa em Motricidade Humana v. 1 n. 1, 2017.

OLIVA, Anderson Ribeiro. Identidades em Campo: Discursos sobre a atuação de jogadores interculturais de origem africana e antilhana na seleção francesa de futebol. São Paulo, 2015.

POLI, Rafaelle. Understanding Globalization Trough Football. International Review for the Sociology of Sport v. 45 n. 4, 2010.

RIBEIRO, Luiz. Futebol e Globalização. Fontoura, Jundiaí, 2007.

SILVA, Daniel Vidinha; RIGO, Luiz Carlos; FREITAS, Gustavo da Silva. Considerações sobre a Migração, a Naturalização e a Dupla Cidadania de Jogadores de Futebol. Revista de Educação Física da UEM, 2012.

TAYLOR, Matthew. Global Players? Football, migration and globalization. Historical Social Research, 2006.

THEWELEIT, Klaus. O Futebol Globalizado: uma perspectiva lusocêntrica em Golo para o Mundo: O futebol como modelo da realidade. Kiepenheuer & Witsch, 2004.

VELEMA, Thijs A. The macro-structure of football's global migration system: How linguistic, economic, and geographic boundaries constrain player mobility. International Review for the Sociology of Sport, 2024.



*Maria Paula
Ferreira*

Mestranda em Estudos Estratégicos da Segurança e Defesa pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense.

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense

RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA (2019-2022): AS CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO

BRAZIL-ARGENTINA RELATIONS (2019-2022): THE CONSEQUENCES OF JAIR BOLSONARO FOREIGN POLICY

Resumo: Este artigo visa analisar como a política externa brasileira, durante o governo Bolsonaro (2019-2022), impactou as relações Brasil-Argentina, com foco nas consequências econômicas do distanciamento diplomático entre os dois países. O principal objetivo é compreender os efeitos desse afastamento, especialmente no volume de comércio. A pesquisa parte da questão: Haveria o Brasil se afastado da relação com a Argentina durante o governo Bolsonaro? A metodologia adotada inclui um estudo exploratório e descritivo, baseado em levantamentos bibliográficos em sites acadêmicos, além da análise de discursos oficiais e dados de comércio exterior. Foram utilizados, ademais, discursos presidenciais, ministeriais e artigos acadêmicos. O resultado principal da pesquisa confirma a existência de uma inflexão na condução da política externa de ambos os países que refletiu na diminuição no comércio bilateral durante o período estudado, influenciada por diversos fatores incluindo, principalmente, a divergência ideológica entre os governos.

Palavras-Chave: Política Externa. Brasil. Argentina. Diplomacia. Comércio Bilateral.

ABSTRACT: This article aims to analyze how Brazilian foreign policy during Bolsonaro's government (2019-2022) impacted Brazil-Argentina relations, focusing on the economic consequences of the diplomatic distancing between the two countries. The main objective is to understand the effects of this distancing, especially on trade volume. The research is based on the question: Did Brazil distance itself from Argentina during Bolsonaro's government? The methodology adopted includes an exploratory and descriptive study, based on bibliographic surveys in academic websites, in addition to the analysis of official speeches and foreign trade data. Moreover, presidential and ministerial speeches, as well as academic articles, were also



utilized. The main result of the research confirms the existence of a shift in bilateral trade during the period studied, influenced primarily by the ideological divergence between the governments.

Keywords: Foreign Policy. Brazil. Argentina. Diplomacy. Bilateral Trade.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo pretende demonstrar como a política externa do Brasil durante o período 2019-2022 moldou a dinâmica entre as duas maiores economias da América do Sul, expondo suas implicações nas relações bilaterais em âmbito comercial, político e econômico. As relações Brasil-Argentina no recorte temporal desta pesquisa correspondem ao governo de Jair Bolsonaro no Brasil e à transição de governos na Argentina, onde Alberto Fernández sucedeu a Mauricio Macri em dezembro de 2019. Segundo Casarões (2021), o Brasil de Jair Bolsonaro hostilizou a Argentina após a eleição do “socialista” Alberto Fernández.

A análise concentra-se nas consequências da política externa brasileira (PEB), ou também a “Nova Política Externa” (Araújo, 2020) no que tange à relação Brasil-Argentina, levando em conta fatores como divergências ideológicas entre Bolsonaro e Fernández, que refletiram no âmbito diplomático e econômico. Tais consequências afetaram diversas esferas da relação, como por exemplo: Comércio e economia, cooperação em segurança e integração regional, além de questões culturais e ambientais.

Neste trabalho, contudo, o foco será nas consequências que a política externa da gestão Bolsonaro ocasionou no comércio e economia entre os dois países, tendo em vista que a Argentina é a terceira parceira comercial do Brasil. Para tanto, a pesquisa utilizou-se de discursos oficiais e não oficiais presidenciais e ministeriais brasileiros e argentinos a fim de demonstrar o afastamento diplomático do período, além de dados do comércio exterior entre Brasil e Argentina para comprovar as consequências da política externa da gestão Bolsonaro.

Nesse viés, os objetivos desta pesquisa se baseiam em analisar, de maneira crítica e analítica, as consequências geradas pelo afastamento entre os dois países enquanto Bolsonaro e Fernández presidiam o Brasil e a Argentina, respectivamente. Além disso, também foi mapeado o papel dos chefes de Estado, chanceleres e embaixadores do período, a fim de entender se suas ações contribuíram positiva ou negativamente para as relações bilaterais.

Como objetivo geral que foi obtido através da análise dos mencionados acima, pretende-se compreender, através do estudo dos dados de comércio exterior, o impacto no volume de comércio entre os dois países no período estudado. Vale ressaltar, ainda, que a análise dos acordos firmados e encerrados no período 2019-2022 também foi utilizada como parâmetro para o estudo do volume comercial entre Brasil e Argentina.

No que diz respeito ao posicionamento de Jair Bolsonaro, desde a candidatura de Alberto Fernández à presidência argentina, o então presidente brasileiro já demonstrava não apoiar sua vitória eleitoral no país vizinho. Desde o início, portanto, as ações de Jair Bolsonaro refletiram na relação Brasil-Argentina, ameaçando a estabilidade na diplomacia

e, posteriormente, afetando o comércio entre os dois países. Foi necessário muito esforço por parte dos chanceleres e embaixadores brasileiros e argentinos a fim de contornar a situação e reaproximar diplomaticamente Brasil e Argentina, apesar das diferenças ideológicas existentes entre Jair Bolsonaro e Alberto Fernández. Vale ressaltar, contudo, que por parte dos chanceleres brasileiros, apenas Carlos França configurou um papel mais conciliador no Itamaraty.

É válido abordar desde já o panorama geral da relação comercial Brasil-Argentina a fim de se obter uma visão geral acerca das consequências geradas pelo afastamento diplomático no período. Para fins de compreensão geral, vale destacar que de 2019 para 2020 houve uma diminuição substancial das importações e exportações. Após a melhoria nas relações bilaterais proporcionadas pela dedicação de autoridades brasileiras e argentinas – principalmente pela mudança na chefia do Itamaraty – a tendência foi de aumento no número de exportações e importações nos anos subsequentes.

A abordagem metodológica deste trabalho consiste em um estudo exploratório e descritivo que busca abordar as questões da política externa brasileira e argentina no período 2019 a 2022, apontando as principais consequências na relação bilateral. O caráter exploratório permite investigar um tema ainda pouco aprofundado no meio acadêmico, enquanto a abordagem descritiva busca apresentar de forma detalhada as ações de cada mandatário e as movimentações por parte das autoridades de política externa.

2. A “NOVA POLÍTICA EXTERNA” E O ISOLAMENTO DIPLOMÁTICO DO BRASIL

Primeiramente, cabe retomar acerca da estrutura da política externa da gestão Bolsonaro, que ao assumir o poder em 2019, provocou uma reorientação diplomática responsável por isolar o Brasil do resto do mundo. Os três grupos majoritários que eram os pilares da política externa da gestão eram: olavistas, liderados por Olavo de Carvalho, representavam a base ideológica da política externa; os militares, que demonstravam alinhamento total aos Estados Unidos de Donald Trump e a base neoliberal que defendiam as privatizações e a desregulamentação da economia. Nesse sentido, as ideias isolacionistas e negacionistas do então presidente refletiam nas suas escolhas para os ministérios, o que não foi diferente para a chancelaria ao escolher Ernesto Araújo para comandar a política externa do país.

Apesar de ter apresentado bons resultados nas ações para reaproximar a Argentina do Brasil durante o período em que os governos Fernández e Bolsonaro coincidiram, Ernesto Araújo possuía ideais muito distintos daqueles da política externa argentina. Vale ressaltar que no primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro, era Mauricio Macri que presidia a Argentina – presidente este que possuía alinhamento ideológico com Bolsonaro e era apoiado pelo mesmo durante as eleições argentinas – e que foi derrotado por Alberto Fernández na corrida eleitoral de outubro daquele mesmo ano. Nesse viés, vale destacar alguns pronunciamentos de Ernesto Araújo a fim de compreender seu posicionamento político e a forma na qual ele comandava a PEB.

Olavo de Carvalho, um filósofo brasileiro, talvez a primeira pessoa no mundo a ver o globalismo como o resultado da globalização econômica, a entender seus propósitos impiedosos e a começar a pensar em como derrubá-lo. [...] Essas ideias romperam todas as represas e convergiram com a postura corajosa do único político brasileiro verdadeiramente nacionalista dos últimos cem anos, Jair Bolsonaro, dando-lhe um apoio popular totalmente inédito. O Brasil subitamente se redefiniu como um país conservador, antiglobalista e nacionalista. (Araújo, 2019)

É possível perceber, portanto, a influência que os ideais olavistas possuíam na PEB do período, uma vez que o próprio Ernesto Araújo mostrava-se um grande admirador de Olavo de Carvalho. Desse modo, ideias como a aversão à esquerda política, ao progressismo e à não inacabada ameaça comunista eram os pilares das ideias de Olavo de Carvalho, que refletiam na PEB entre 2019 e 2022. Além disso, como destacado no discurso acima, o conservadorismo, o “antiglobalismo” e o nacionalismo eram as características do Brasil de Jair Bolsonaro e da PEB do período.

Nesse sentido, nota-se uma inflexão na condução da política externa de Ernesto Araújo a partir do momento em que Mauricio Macri foi derrotado nas eleições de 2019. Como já mencionado, Macri possuía alinhamento ideológico com o Brasil de Jair Bolsonaro e isso favorecia, de certo modo, não apenas a relação bilateral, mas também as trocas comerciais. Não apenas Bolsonaro, como também seus ministros – o que inclui o chanceler Ernesto Araújo – eram favoráveis ao governo Macri na Argentina. Em junho de 2019, em visita de Macri ao Brasil, Bolsonaro declarou:

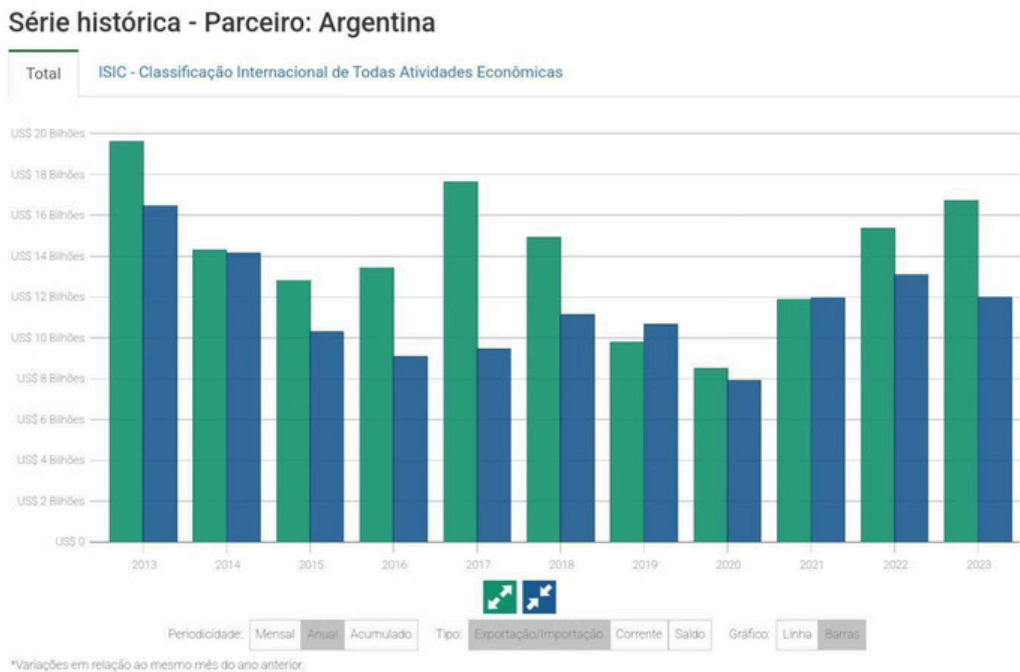
No momento, eu peço ao nosso Deus, ao qual devo minha vida, que ilumine o povo argentino por ocasião das eleições que se aproximam, E votem com razão e não com emoção. [...] Ouso dizer que nunca a Argentina e o Brasil estiveram tão unidos. As experiências que nossos povos tiveram no passado, que sirvam de lição para não flertarmos mais com aquilo que não deu certo em lugar nenhum no mundo. Temos uma preocupação enorme com a Venezuela, mais do que isso, que outros países, como o próprio Brasil, que esteja muito à beira desse abismo se afaste do mesmo. Eu costumo dizer que combatemos a corrupção sim, Macri, mas tem algo muito, mas muito mais importante a combater. É a questão ideológica, isso não pode voltar para nenhum país aqui da América do Sul. (BRASIL, 2019)

Com a vitória de Alberto Fernández na Argentina, em outubro de 2019, a divergência ideológica entre os mandatários brasileiro e argentino se intensificou e provocou o afastamento diplomático entre os países, o que refletiu fortemente nas relações comerciais. A partir do panorama geral apresentado na introdução deste artigo, irei dividir a análise comercial em dois momentos distintos: 2019-2020 e 2021-2022, onde a relação comercial Brasil-Argentina comportou-se de maneiras diferentes devido às ações da política externa do momento. Após a análise das relações comerciais, será feita uma análise de política externa a fim de compreender os dados obtidos nos gráficos apresentados.

Nesse viés, é possível observar no gráfico 1 que tivemos um decréscimo substancial na relação comercial Brasil-Argentina entre 2019 e 2020. A pandemia do Covid-19 também foi um fatos determinante nas trocas comerciais entre Brasil e Argentina no período em questão, responsável por desacelerar a economia mundial dentro do período em que esteve vigente.

Nesse sentido, em dados retirados do site Comex Vis, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, temos no período 2019-2020: Uma variação de -13,3% nas exportações, sendo uma variação absoluta de -US\$1,3 bilhão em relação ao ano de 2019 e uma variação de -25,9% nas importações, sendo uma variação absoluta de -US\$2,8 bilhões em relação ao ano de 2019. A partir disso, é válido analisar a política externa brasileira do período e sua interação com a Argentina a fim de compreender o esvaziamento comercial apresentado.

Gráfico 1: Número de Exportações e Importações com a Argentina



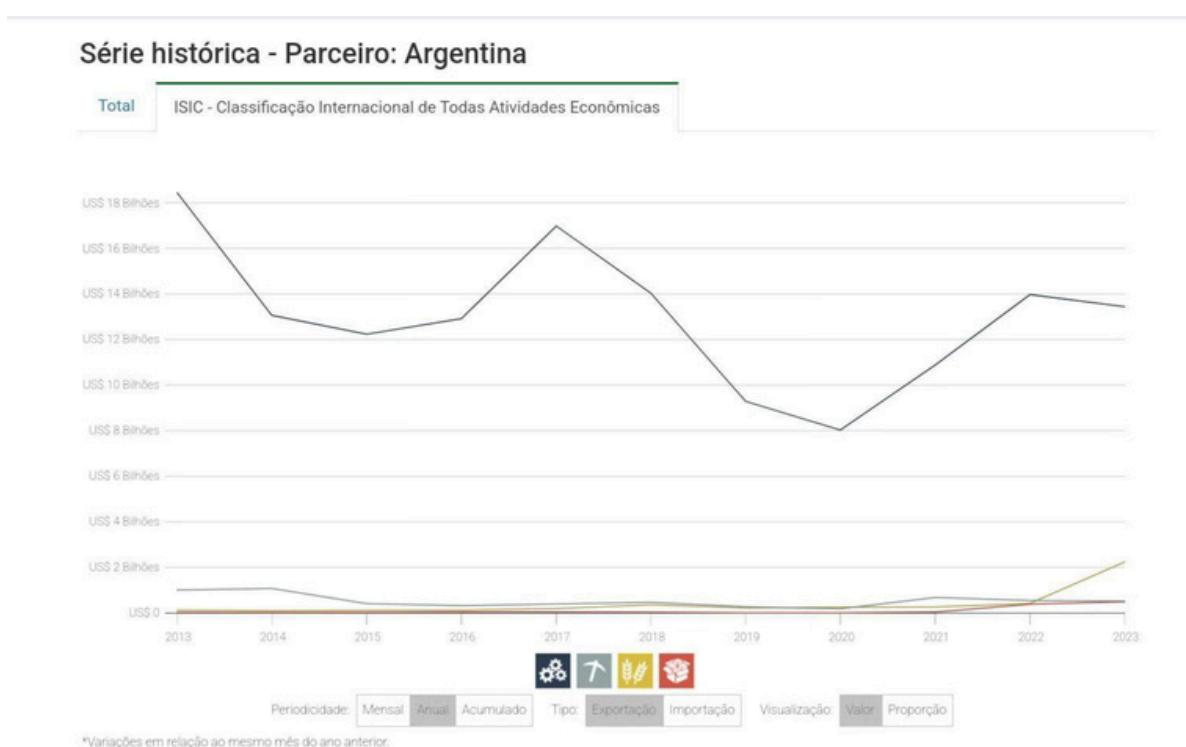
Legenda: Em verde, as exportações e em azul, as importações.

Fonte: Comex Vis

A mesma diminuição é observada no gráfico 2 que expõe todas as atividades econômicas referentes às exportações existentes na relação comercial Brasil-Argentina. Através dos dados expostos no gráfico em questão, podemos concluir que: No setor da indústria de transformação, houve uma variação de -13,6%, o que representou uma variação absoluta de -US\$1,26 bilhão em relação a 2019. No setor da indústria extrativa: Tivemos uma variação de -29%, o que representou uma variação absoluta de -US\$79 milhões em relação a 2019. No setor agropecuário: Uma variação de 16,6%, o que representou uma variação absoluta de US\$36,9 milhões em relação a 2019.

Desse modo, este setor apresentou crescimento no período, resistindo não somente ao afastamento diplomático, mas também à pandemia do Covid-19. Segundo dados da RedeAgro, a Argentina ficou na posição 14ª no levantamento de dados acerca do destino das agro-exportações brasileiras no primeiro semestre de 2020. Vale ressaltar, nesse sentido, que o setor agropecuário foi o único que cresceu no Brasil durante a crise sanitária, tendo tido um aumento de 0,4% no primeiro trimestre de 2020 em relação ao mesmo período de 2019. Em outros produtos: Uma variação de -7%, o que representou uma variação absoluta de -US\$486 mil em relação a 2019.

Gráfico 2: ISIC - Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas - Exportações (Brasil-Argentina)

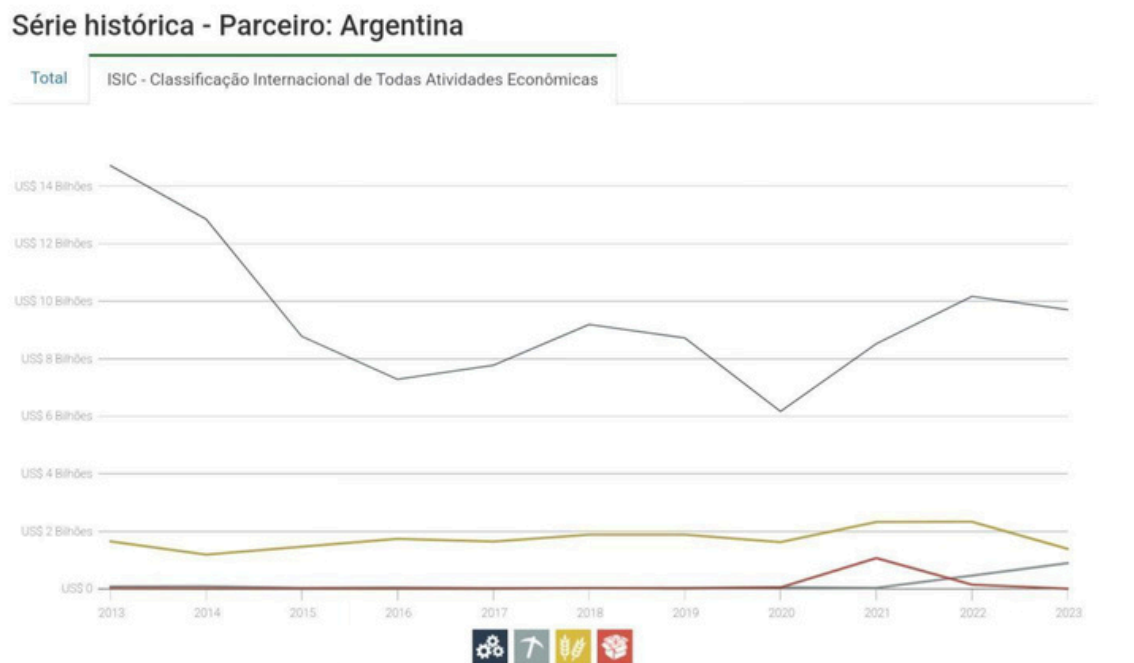


Legenda: Em preto, indústria de transformação; em cinza, indústria extrativa; em amarelo, agropecuária e em vermelho, outros produtos.

Fonte: Comex Vis

O gráfico 3 ilustra todas as atividades econômicas referentes às importações na relação Brasil-Argentina. Segundo o gráfico, temos as seguintes estatísticas: no setor da indústria de transformação: Uma variação de -29,3%, o que representou uma variação absoluta de US\$ -2,6 bilhões em relação a 2019. No setor da indústria extrativa, tivemos uma variação de 79,3%, o que representou uma variação absoluta de US\$25,5 milhões em relação a 2019, apresentando crescimento. O setor agropecuário apresentou uma variação de -13,8%, o que representou uma variação absoluta de -US\$261 milhões em relação a 2019, apresentando regressão. Em outros produtos: Uma variação de 288%, o que representou uma variação absoluta de US\$35,6 milhões em relação a 2019.

Gráfico 3: ISIC - Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas - Importações (Brasil-Argentina)



Legenda: Em preto, indústria de transformação; em cinza, indústria extrativa; em amarelo, agropecuária e em vermelho, outros produtos.

Fonte: Comex Vis

Ao assumir a presidência argentina em dezembro de 2019, Alberto Fernández nomeia o peronista, e ex-governador da província de Buenos Aires, Daniel Scioli para ser embaixador da Argentina no Brasil. Vale ressaltar que Scioli ocupou o cargo de vice-presidente da Argentina na gestão de Néstor Kirchner (2003-2007), é visto como um peronista moderado, com raízes liberais - o que o faz ter um bom desempenho nas negociações com o setor privado - e foi derrotado por Maurício Macri nas eleições presidenciais de 2015. Scioli acumulou muitas vitórias diplomáticas no período em que esteve no cargo de embaixador da Argentina no Brasil, colaborando para a reaproximação diplomática entre os dois países.

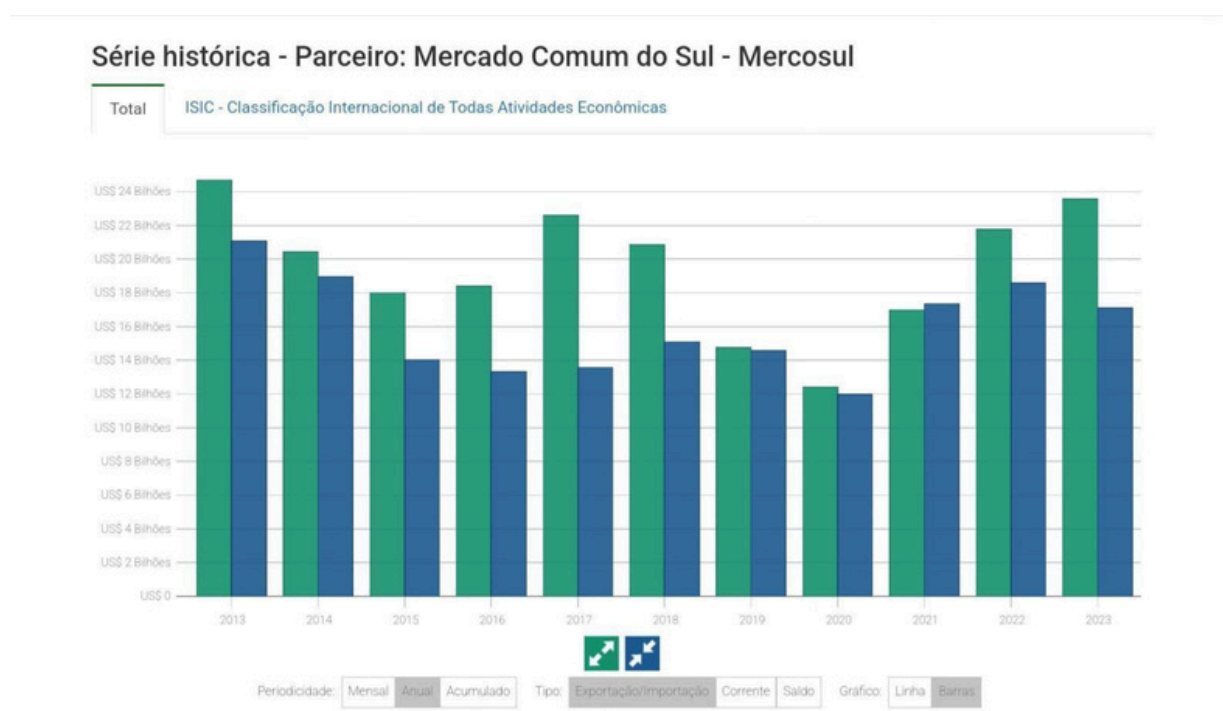
Contudo, em um primeiro momento, o afastamento entre Brasil e Argentina foi aprofundado principalmente em razão da oposição ideológica entre Bolsonaro e Fernández, o primeiro que representava um governo de extrema direita e o segundo que se alinhava ao peronismo, mais localizado à esquerda do espectro político. Logo após a vitória de Fernández, o presidente brasileiro não o parabenizou e fez declarações negativas, sugerindo que a vitória de Alberto Fernández era um retrocesso não somente para a Argentina, como também para a América do Sul.

Além disso, no que tange à integração sul-americana, Bolsonaro afirmou que iria reavaliar sua participação no Mercosul, sugerindo uma possível flexibilização das regras do bloco, o que poderia vir a enfraquecer a união aduaneira e transformá-la em uma zona de livre comércio. Assim, durante esse período, a PEB adotou uma postura de isolamento em

relação à Argentina no âmbito do Mercosul, buscando maior abertura comercial com outros blocos e países, tais como a União Europeia (UE) e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA). Tais posturas refletem no esvaziamento do bloco durante o período e afetaram, também, o comércio entre os países-membros.

Nesse viés, a pesquisa também analisa as trocas comerciais ocorridas no Mercosul, bloco econômico sul-americano que foi fundado em março de 1991 no Paraguai. A cooperação entre Brasil e Argentina foi fundamental no processo de consolidação do bloco sul-americano e o setor automotivo representa uma das principais e mais importantes trocas comerciais do bloco. Ao analisar o gráfico 4, percebe-se que durante o período 2019-2020, houve uma diminuição tanto nas exportações quanto nas importações dentro do Mercosul.

Gráfico 4: Número de Exportações e Importações no Mercosul



Legenda: Em verde, as exportações e em azul, as importações.

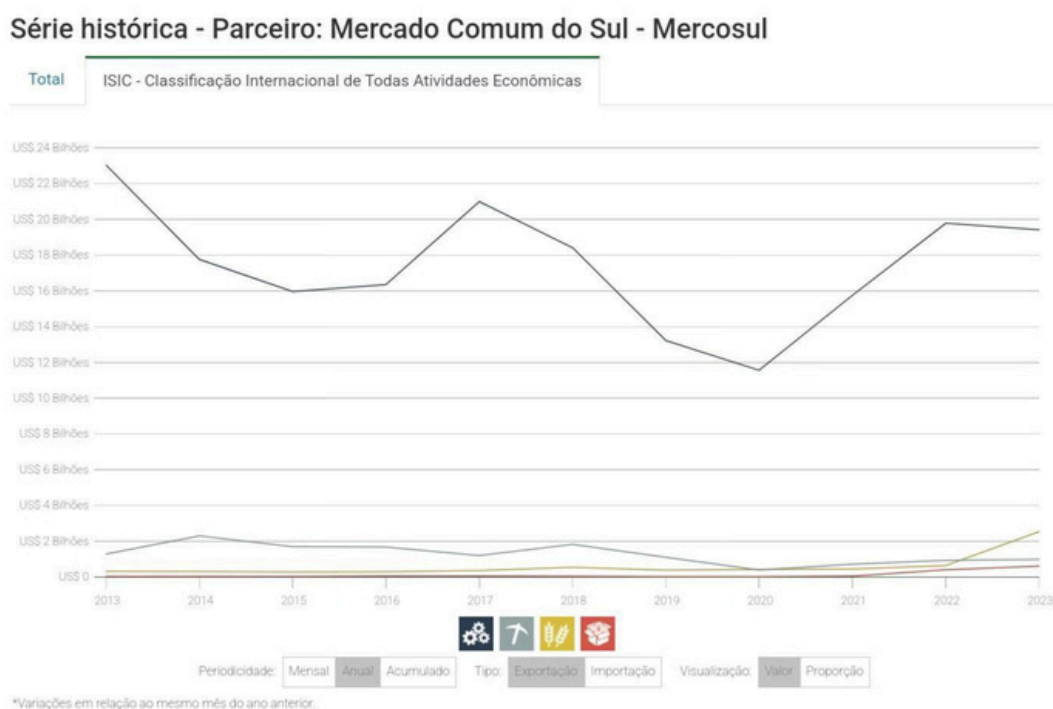
Fonte: Comex Vis

A partir dos dados da plataforma Comex Vis, temos: Uma variação de -15,9% nas exportações, sendo uma variação absoluta de US\$ -2,3 bilhões em relação ao ano de 2019 e uma variação de -17,8% nas importações, sendo uma variação absoluta de US\$ -2,6 bilhões em relação ao ano de 2019.

O mesmo reflete-se na análise do gráfico 5 – que expõe todas as atividades econômicas presentes no bloco referente às exportações – também devido ao esvaziamento do Mercosul no período 2019-2020. A partir dos dados apresentados, temos uma diminuição substancial das trocas comerciais no recorte temporal estudado, sendo estes: No setor da indústria de transformação: Percebe-se uma variação de -12,6%, o que representou uma

variação absoluta de -US\$1,66 bilhão em relação a 2019. No setor da indústria extrativa: Tivemos uma variação de -64,5%, o que representou uma variação absoluta de -US\$ 715 milhões em relação a 2019, apresentando regressão. O setor agropecuário apresentou uma variação de 8,9%, o que representou uma variação absoluta de US\$34,8 milhões em relação a 2019, apresentando crescimento. Em outros produtos, tivemos uma variação de -13,7%, o que representou uma variação absoluta de US\$39,1 milhões em relação a 2019.

Gráfico 5: ISIC - Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas - Exportações (Mercosul)

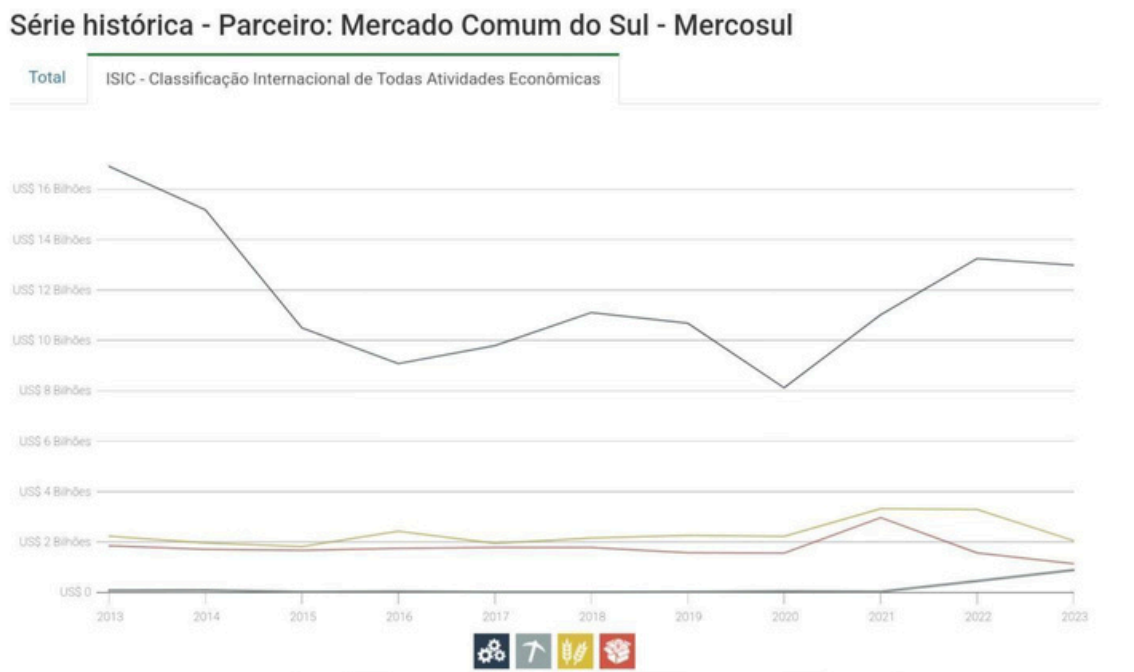


Legenda: Em preto, indústria de transformação; em cinza, indústria extrativa; em amarelo, agropecuária e em vermelho, outros produtos.

Fonte: Comex Vis

Percebe-se, também, no gráfico 6 – referente à classificação internacional de todas as atividades econômicas dentro do bloco do Mercosul no que tange às importações – a diminuição das trocas comerciais, principalmente em relação à indústria de transformação. A partir da análise dos gráficos, temos os seguintes dados: No setor da indústria de transformação, houve uma variação de -24%, o que representou uma variação absoluta de -US\$2,6 bilhões em relação a 2019. No setor da indústria extrativa: Tivemos uma variação de 78,9%, o que representou uma variação absoluta de US\$25,6 milhões em relação a 2019, apresentando crescimento. O setor agropecuário apresentou uma variação de -1,7%, o que representou uma variação absoluta de US\$39 milhões em relação a 2019, apresentando regressão. Em outros produtos: Uma variação de -0,7%, o que representou uma variação absoluta de -US\$12 milhões em relação a 2019.

Gráfico 6: ISIC - Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas - Importações (Mercosul)



Legenda: Em preto, indústria de transformação; em cinza, indústria extrativa; em amarelo, agropecuária e em vermelho, outros produtos.

Fonte: Comex Vis

3. PAPEL DA CHANCELARIA NA REAPROXIMAÇÃO DIPLOMÁTICA

A partir da análise dos gráficos, percebe-se que os anos subsequentes tendem à melhora, o que se deve ao fato da forte atuação diplomática brasileira e argentina no período 2021-2022. O papel dos chanceleres e embaixadores foi fundamental no processo de reaproximação diplomática entre Brasil e Argentina. Dessa maneira, a fim de compreender a chancelaria de ambos países entre 2019 e 2022, é importante ter em mente o período em que cada chanceler esteve comandando e quais eram suas posturas na condução da política externa. Assim, temos: No Brasil, Ernesto Araújo (jan. 2019 – mar. 2021) e Carlos França (abr. 2021– dez. 2022); na Argentina, Felipe Solá (dez. 2019 – set. 2021) e Santiago Cafiero (set. 2021 – dez. 2023).

A relação, que nos últimos anos, havia sido marcada por tensões devido às diferenças políticas entre Bolsonaro e Fernández, começou a se restabelecer através da mediação de chanceleres, embaixadores e também através da diplomacia parlamentar, com destaque para os presidentes da câmara do Brasil e da Argentina, Rodrigo Maia e Sergio Massa, respectivamente, que desempenharam um bom papel visando a reaproximação diplomática entre Brasil e Argentina.

No que diz respeito à chancelaria brasileira, Ernesto Araújo foi sucedido por Carlos França em março de 2021. A gestão Araújo configurou um período de afastamento diplomático entre Brasil e Argentina e pouco esforço por parte do chanceler brasileiro para mudar este

cenário. Em seu discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, França aborda acerca da importância do diálogo com a vizinhança e afirma que:

Os acordos nucleares do Brasil com a Argentina, por exemplo, que já têm mais de três décadas, são símbolos do predomínio da cooperação sobre a rivalidade. O Mercosul, que também completa três décadas, representa uma etapa construtiva da integração com nossos vizinhos. E é preciso ir além, abrindo novas oportunidades. (FRANÇA, 2021)

Apesar de ainda manter o bolsonarismo vivo dentro da PEB, durante o tempo em que esteve à frente do Itamaraty, Carlos França realizou importantes ações a fim de reaproximar Brasil e Argentina. Em linhas gerais, França manteve o foco em questões comerciais e procurou aliviar as tensões no Mercosul. Para isso, conduziu diversas negociações buscando um diálogo mais moderado. Darei destaque à reunião entre Carlos França e Santiago Cafiero, ocorrida em outubro de 2021, onde procuraram discutir temas da agenda bilateral e regional. A reunião marcou um esforço renovado de cooperação, com ênfase na integração econômica, energética e de defesa. No que diz respeito ao Mercosul, os ministros concordaram em reduzir a Tarifa Externa Comum (TEC) em 10%, como sugerido pelo então ministro da Economia do Brasil, Paulo Guedes. Nesse sentido, é válido ressaltar que nas abordagens econômicas da relação, principalmente no que tange ao Mercosul, Paulo Guedes era o líder decisório.

Ao abordar a chancelaria argentina, dou destaque à atuação de Felipe Solá no período 2019-2021. Apesar das diferenças políticas, Solá buscou manter canais diplomáticos abertos, especialmente em âmbito comercial, visando preservar os interesses do Mercosul e minimizar os impactos negativos nas relações econômicas bilaterais. Solá desempenhou um papel importante na defesa do bloco regional, apesar dos atritos gerados pelas propostas de flexibilização do Mercosul defendidas por Bolsonaro, que buscava - como já abordado anteriormente - permitir negociações de acordos comerciais unilaterais por parte dos membros.

A demissão de Felipe Solá, em setembro de 2021, ocorreu em meio a uma reconfiguração política no governo Fernández. Solá foi demitido pelo então chefe de Gabinete do governo Fernández, Santiago Cafiero, que veio a ocupar o cargo de chanceler argentino. O tempo em que Cafiero conduziu a política externa argentina foi marcado pelo reforço do diálogo diplomático com o Brasil e reorientação da política externa que vinha sendo implementada.

As ações de Santiago Cafiero, sucessor de Solá no Ministério das Relações Exteriores da Argentina, foram fundamentais na reconstrução dos laços diplomáticos com o Brasil. Sua atuação teve como foco o fortalecimento da cooperação bilateral através do Mercosul, enfatizando a relevância econômica e política do bloco para o Brasil e para a Argentina. Cafiero promoveu o diálogo em áreas-chave, como comércio e integração regional, participando ativamente de encontros bilaterais e regionais para restabelecer a confiança mútua na relação bilateral e dentro do bloco econômico sul-americano.

Em relação à diplomacia parlamentar, é importante destacar que Rodrigo Maia criticava as atitudes do presidente Jair Bolsonaro desde o seu posicionamento contrário à eleição de Fernández na Argentina. Ademais, em março de 2020, Maia se encontrou com Massa a fim de fortalecer a economia do Brasil e da Argentina. No respectivo encontro, o principal tema discutido foi a questão do acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Além disso, Massa destacou a importância de consolidar o bloco econômico sul-americano através da manutenção de um diálogo permanente. Vale ressaltar que Rodrigo Maia foi a primeira autoridade brasileira a se reunir com Alberto Fernández. Em reunião, abordaram a necessidade de uma união estratégica. Nas palavras de Rodrigo Maia à imprensa, um afastamento entre Brasil e Argentina faria com que estes fossem "instrumentos dos outros países, principalmente nos seus interesses comerciais".

Nesse sentido, é importante entender a aplicação prática da diplomacia do período nas trocas comerciais entre 2021 e 2022. Vale ressaltar que entre 2020 e 2021, também tivemos um aumento nas trocas comerciais tanto bilaterais quanto dentro do Mercosul. Temos, portanto, a análise do gráfico 1 referente às trocas comerciais entre Brasil e Argentina no período 2021-2022: Registrou-se uma variação de 29,2% nas exportações, sendo uma variação absoluta de US\$3,5 bilhões em relação ao ano de 2021 e uma variação de 9,6% nas importações, sendo uma variação absoluta de US\$1,15 bilhão em relação ao ano de 2021.

A mesma tendência de aumento é observada no gráfico 2 que expõe todas as atividades econômicas referentes às exportações existentes na relação comercial Brasil-Argentina. Através da análise do gráfico, no período 2021-2022, temos: No setor da indústria de transformação: Tivemos uma variação de 23,8%, o que representou uma variação absoluta de US\$3,1 bilhões em relação a 2021. O setor da indústria extrativa apresentou uma variação de -18,2%, o que representou uma variação absoluta de US\$-124 milhões em relação a 2021. Esse setor apresentou regressão devido, principalmente, aos desafios encarados pela economia argentina no ano, o que dificultou o financiamento externo e limitou o investimento no setor extrativo. No setor agropecuário, tivemos uma variação de 60%, o que representou uma variação absoluta de US\$159 milhões em relação a 2021. Em outros produtos, houve uma variação de 763,3%, o que representou uma variação absoluta de US\$345 milhões em relação a 2021.

O gráfico 3 (página 7) refere-se a todas as atividades econômicas referentes às importações na relação Brasil-Argentina. Segundo o gráfico, temos as seguintes estatísticas: No setor da indústria de transformação, tivemos uma variação de 19,3%, o que representou uma variação absoluta de US\$1,65 bilhão em relação a 2021. No setor da indústria extrativa: Uma variação de 1198,8%, o que representou uma variação absoluta de US\$423 milhões em relação a 2021, apresentando crescimento substancial. O setor agropecuário apresentou uma variação de 0,4%, o que representou uma variação absoluta de US\$8,35 milhões em relação a 2021, apresentando crescimento. Em outros produtos, tivemos uma variação de -86,5%, o que representou uma variação absoluta de US\$ -928 milhões em relação a 2021, apresentando regressão.

No período 2021-2022 do gráfico 4, referente às exportações e importações ocorridas no Mercosul, temos: Uma variação de 28,1% nas exportações, sendo uma variação absoluta de US\$4,8 bilhões em relação ao ano de 2021 e uma variação de 7,0% nas importações,

sendo uma variação absoluta de US\$1,21 bilhão em relação ao ano de 2021.

A mesma tendência de aumento é observada no gráfico 5 (página 9) que expõe todas as atividades econômicas referentes às exportações no Mercosul. No período 2021-2022, tivemos no setor da indústria de transformação uma variação de 25,5%, o que representou uma variação absoluta de US\$4 bilhões em relação a 2021. O setor da indústria extrativa apresentou uma variação de 30,3%, sendo uma variação absoluta de US\$219 milhões em relação a 2021. O setor agropecuário configurou uma variação de 40,6%, o que representou uma variação absoluta de US\$185 milhões em relação a 2021. Em outros produtos: Uma variação de 609,3%, o que representou uma variação absoluta de US\$348 milhões em relação a 2021.

O gráfico 6 (página 10) refere-se a todas as atividades econômicas referentes às importações no Mercosul. Segundo o gráfico, temos as seguintes estatísticas: No setor da indústria de transformação: Uma variação de 20,1%, o que representou uma variação absoluta de US\$2,2 bilhões em relação a 2021. No setor da indústria extrativa tivemos uma variação de 1185,6%, o que representou uma variação absoluta de US\$423 milhões em relação a 2021, apresentando crescimento substancial. O setor agropecuário apresentou uma variação de -1,0%, o que representou uma variação absoluta de US\$ -33 milhões em relação a 2021, apresentando regressão. Em outros produtos: Uma variação de -47,1%, o que representou uma variação absoluta de US\$ -1,40 bilhão em relação a 2021, apresentando regressão.

4. VISITAS DE ESTADO

Durante o seu mandato presidencial, Jair Bolsonaro realizou apenas uma visita de Estado à Argentina. A primeira ocorreu em junho de 2019, apenas seis meses após a posse de Bolsonaro, ainda durante o mandato de Mauricio Macri. A visita debateu acerca de questões econômicas e abordou principalmente o acordo Mercosul-União Europeia. Vale ressaltar que Bolsonaro já havia recebido Macri no Brasil no contexto de sua posse na presidência brasileira, em janeiro de 2019.

A segunda visita que Bolsonaro realizaria para a Argentina foi cancelada pelo mesmo. A viagem - que estava marcada para março de 2021 - marcaria os 30 anos do Mercosul e seria, também, a primeira vez em que Bolsonaro e Fernández se encontrariam pessoalmente. O presidente brasileiro chegou a confirmar sua presença no país e demonstrou apoio às negociações da Argentina com o Fundo Monetário Internacional (FMI), mas cancelou alguns dias antes da viagem.

No que diz respeito ao presidente argentino, entre 2019 e 2022, Alberto Fernández não realizou visitas de Estado ao Brasil. O distanciamento, causado principalmente pela divergência ideológica entre os países, impactou fortemente as relações bilaterais, resultando em pouca cooperação em áreas estratégicas e uma redução no diálogo entre os chefes de Estado. A falta de visitas oficiais refletiu o enfraquecimento da relação Brasil-Argentina durante o governo Bolsonaro, afetando o comércio bilateral e a integração regional.

Em outros contextos, os presidentes se reuniram pela primeira vez na reunião do G20, realizada no ano de 2021, em Roma, no contexto do acordo acerca da redução da Tarifa Externa Comum (TEC). O próximo encontro entre os mandatários ocorreu em dezembro

daquele mesmo ano, no contexto da LIX Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados e LIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum. Vale ressaltar que a primeira reunião bilateral entre Fernández e Bolsonaro ocorreu por videoconferência - conquista diplomática do embaixador argentino Daniel Scioli.

5. ACORDOS FIRMADOS E SUSPENSOS NO PERÍODO 2019-2022

O Acordo sobre o Setor Automotivo: O Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica n.º 14 (ACE 14) que rege o comércio automotivo entre Brasil e Argentina representou uma importante conquista. Firmado em 2019, o acordo previa a continuidade do comércio de veículos entre os dois países, uma área de importância estratégica para ambos.

No que diz respeito à integração energética, Brasil e Argentina continuaram a cooperação no setor, especialmente em termos de fornecimento de gás natural. Embora o volume de comércio tenha diminuído durante o período devido às crises econômicas e à queda na demanda, o diálogo sobre a cooperação energética foi mantido, particularmente no tocante à integração das infraestruturas de gás e eletricidade entre os dois países.

No que tange aos acordos suspensos e enfraquecidos no período, temos quatro. O acordo hidrelétrico Garabi-Panambi: O projeto da hidrelétrica Garabi-Panambi, um plano bilateral para a construção de uma usina hidrelétrica na fronteira Brasil-Argentina, foi discutido durante o governo Bolsonaro, mas não avançou. O distanciamento político entre Bolsonaro e Fernández, combinado com questões ambientais e a oposição de grupos sociais, impediu o avanço desse projeto. Isso ilustra como as tensões políticas podem paralisar projetos de infraestrutura de interesse comum.

A questão da flexibilização do Mercosul também ganha destaque. Durante o governo Bolsonaro, o Brasil defendeu abertamente a flexibilização com o Mercosul, propondo que os países membros pudessem negociar acordos comerciais de forma unilateral, ou seja, de maneira independente, sem a necessidade de consenso do bloco. A Argentina, sob a liderança de Fernández e com Solá como chanceler, opôs-se firmemente a essa ideia, temendo que a implementação de negociações unilaterais prejudicasse a coesão do bloco e os interesses argentinos. Essa discordância gerou tensões significativas dentro do Mercosul e bloqueou a possibilidade de reformas mais profundas no bloco durante o período.

Também houve a suspensão de cúpulas bilaterais e cooperação política, uma vez que o distanciamento político entre Bolsonaro e Fernández resultou na suspensão de diversas reuniões bilaterais de alto nível, tradicionalmente realizadas entre Brasil e Argentina, impedindo o firmamento e avanço de diversos acordos. O esvaziamento da política externa e a consequente falta de encontros presidenciais e de cooperação política direta enfraqueceu a coordenação em áreas estratégicas, como o combate ao narcotráfico e a segurança regional. Assim, embora as equipes diplomáticas tentassem manter o diálogo, a ausência de encontros formais entre os chefes de Estado prejudicou o avanço de projetos importantes.

Destaco, por fim, a cooperação no âmbito da pandemia de Covid-19: Durante a pandemia de Covid-19, as relações entre Brasil e Argentina melhoraram em alguns aspectos, mas foram prejudicadas no que diz respeito à diferença nas abordagens de Bolsonaro e Fernan-

dez frente à administração da crise sanitária. Enquanto a Argentina adotou medidas rígidas de isolamento, o Brasil de Bolsonaro seguiu uma postura mais flexível e negacionista em relação à gravidade da crise. Isso dificultou a cooperação entre os dois países no combate à pandemia e reduziu as oportunidades de colaboração em áreas como compartilhamento de insumos médicos e vacinas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse período ilustra a fragilidade das relações bilaterais frente a mudanças políticas e a importância de uma gestão diplomática eficaz para manter a cooperação em áreas de interesse comum. A ausência de coordenação em cúpulas bilaterais e as diferenças nas abordagens frente à pandemia exemplificam como a política interna e as mudanças de liderança podem influenciar diretamente as relações bilaterais.

Os chefes de Estado Jair Bolsonaro e Alberto Fernández tiveram uma relação conturbada desde o início, no entanto, com o trabalho diligente de figuras como o embaixador argentino Daniel Scioli, foi possível perceber uma mudança gradual na postura de ambos os mandatários. Scioli desempenhou um papel fundamental ao promover uma reaproximação diplomática, ao passo que sugeriu deixar para trás os “desencontros” e focar no fortalecimento dos laços bilaterais, algo que, de fato, contribuiu para uma melhoria no relacionamento diplomático entre os países a partir de 2021.

Alguns chanceleres também tiveram um papel relevante na reaproximação entre Brasil e Argentina. Felipe Solá, chanceler argentino, foi incisivo ao afirmar que a fase de decadência nas relações bilaterais havia terminado e que era necessário buscar apoio do Brasil em questões estratégicas, como as negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esse posicionamento reforçou a importância do Brasil como parceiro regional, mesmo diante de um cenário de afastamento.

Ficou evidente que, apesar das dificuldades iniciais, as relações entre Brasil e Argentina puderam ser reconstruídas através de esforços diplomáticos e de uma visão estratégica voltada para a cooperação. Outro aspecto relevante observado foi a influência da opinião pública e da mídia nas relações diplomáticas. O papel da mídia em ambos os países, ao destacar tensões e os desafios da relação Brasil-Argentina, pressionou os líderes a buscar soluções e reverter a deterioração das relações. A cobertura midiática ajudou a manter o foco na importância da cooperação bilateral e criou uma pressão adicional para que os governos buscassem resolver suas diferenças e reestabelecer um diálogo construtivo.

REFERÊNCIAS

ANGELO, Tiago. **Em encontro com Macri, Bolsonaro ignora crise argentina e defende acordo com UE.** Brasil de Fato. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/06/06/em-encontro-com-macri-bolsonaro-ignora-crise-argentina-e-defende-acordo-com-ue>>. acesso em: 30 ago. 2024.

ARAÚJO, Ernesto. **A Nova Política Externa Brasileira: Seleção de Discursos, Artigos e Entrevistas do Ministro das Relações Exteriores**, 2019. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **BLIX Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados e LIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum - Comunicado de Imprensa de Argentina, Brasil e Paraguai.** Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/impressa/notas-a-impressa/lix-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-e-lix-reuniao-ordinaria-do-conselho-do-mercado-comum-comunicado-de-impressa-de-argentina-brasil-e-paraguai>. acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso de posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França** - Brasília, 06/04/2021. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/carlos-alberto-franco-franca/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021>>. acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República Argentina.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-argentina>>. acesso em: 28 ago. 2024.

CANDEAS, Alessandro. **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Xx4w4rxPPBfX3FmWZHDtYfk/?format=pdf&lang=pt> acesso em: 29 ago. 2024.

CASARÕES, Guilherme. **O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira.** Aisthesis Revista Chilena de Investigaciones Estéticas, n. 70, p. 439-473, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-71812021000200439>. Acesso em: 7 out. 2025.

FARIAS, Fernando. **Nota sobre a atual Relação comercial externa entre Brasil e Argentina.** Observatório de geoeconomia e análise sócioespacial regional. OBSERVA-GEO/UFMS. Disponível em: <<https://obgeo.ufms.br/nota-sobre-a-atual-relacao-comercial-externa-entre-brasil-e-argentina/>>. acesso em: 25 ago. 2024.

FERNANDES, Thiago. **Aproximação e distanciamento na política externa de Bolsonaro para a Argentina no Mercosul.** Revista Política e Sociedade, Belo Horizonte, v. 21, n. 42, p. 159-179, 2º sem. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/politicaesociedade/article/view/27313>. Acesso em: 28 ago. 2024.

GULLINO, Daniel. **Embaixador argentino se reúne com Bolsonaro e fala em deixar “desencontros” para trás.** O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/embaixador-argentino-se-reune-com-bolsonaro-fala-em-deixar-desencontros-para-tras-24594495>>. Acesso em: 27 ago. 2024.

G1. **Bolsonaro diz que Argentina “escolheu mal” e que não vai parabenizar Alberto Fernández após eleição para presidente.** G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/28/bolsonaro-diz-que-argentina-escolheu-mal-e-que- nao-vai-parabenizar-fernandez-apos-eleicao.ghtml>>. acesso em: 29 ago. 2024.

IEA. **Latin America’s opportunity in critical minerals for the clean energy transition** - Analysis. IEA. Disponível em: <<https://www.iea.org/commentaries/latin-america-s-opportunity-in-critical-minerals-for-the-clean-energy-transition>>. acesso em: 30 ago. 2024

MAIA, **Maia destaca diplomacia parlamentar para fortalecer economia do Brasil e da Argentina.** Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/642141-maia-destaca-diplomacia-parlamentar-para-fortalecer-economia-do-brasil-e-da-argentina/>>. acesso em: 29 ago. 2024.

MARQUES, Hugo. **As mil faces de Olavo de Carvalho, guru do bolsonarismo.** VEJA. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/as-mil-faces-de-olavo-de-carvalho-guru-do-bolsonarismo/>>. Acesso em: 2 out. 2025.

MERCOPRESS. **Bolsonaro confirms his trip to Argentina and supports negotiations with IMF.** MercoPress. Disponível em: <<https://en.mercopress.com/2021/03/06/bolsonaro-confirms-his-trip-to-argentina-and-supports-negotiations-with-imf>>. acesso em: 30 ago. 2024.

O GLOBO. **Araújo convida chanceler argentino a visitar Brasília em janeiro**, diz Buenos Aires. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/araujo-convida-chanceler-argentino-visitar-brasilia-em-janeiro-diz-buenos-aires-24160504>>. Acesso em: 27 ago. 2024.

OLIVEIRA, Eliane. **Daniel Scioli, o embaixador argentino que coleciona vitórias em Brasília.** O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/daniel-scioli-embaixador-argentino-que-coleciona-vitorias-em-brasilia-24955601>>. Acesso em: 27 ago. 2024.

POSSA, Julia. **Brasil e Argentina concordam em reduzir em 10% TEC do Mercosul.** Poder360. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poder-internacional/internacional/brasil-e-argentina-concordam-em-reduzir-em-10-tec-do-mercopol/>>. acesso em: 29 ago. 2024. em: <<https://www.poder360.com.br/poder-governo/governo/embaixador-na-argentina-representara-brasil-na-posse-de-fernandez/>>. acesso em: 29 ago. 2024.

PRAZERES, Leandro. **“Olavismo vai sobreviver à morte de Olavo de Carvalho”, diz estudioso da nova direita.** BBC News Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60135220>>. acesso em: 28 ago. 2024.

REDEAGRO. **Um panorama sobre os principais parceiros comerciais do agronegócio brasileiro.** RedeAgro. Disponível em: <<https://www.redeagro.agr.br/um-panorama-sobre-os-principais-parceiros-comerciais-do-agronegocio-brasileiro/>>. acesso em: 28 ago. 2024.

SOLÁ, Felipe. **Un Mercosur fuerte y sin dogmas, Clarín.** Disponível em: <https://www.clarin.com/opinion/mercopol-fuerte-dogmas_0_trKxXkn5l.html>. acesso em: 14 set. 2024.

TADDEO, Luciana. **Maia é 1ª autoridade brasileira a encontrar presidente eleito da Argentina.** UOL. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/12/05/maia-e-primeira-autoridade-a-encontrar-presidente-eleito-da-argentina.htm>>. acesso em: 29 ago. 2024.

VEJA. **Como a agropecuária foi o único setor que cresceu durante a pandemia.** VEJA. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/como-a-agropecuaria-foi-o-unico-setor-que-cresceu-durante-a-pandemia>>. acesso em: 28 de ago. 2024.



Gabriel Ralile de Figueiredo Magalhães

Doutorando em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas.

Mestre em Estudos Marítimos pela EGN e MBA/E em Comércio Exterior pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universitária Católica do Rio de Janeiro.

VATICANO E MEDIAÇÃO INTERNACIONAL: DISCUTINDO CONTRIBUIÇÕES PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VATICAN AND INTERNATIONAL MEDIATION:
DISCUSSING CONTRIBUTIONS TO CONFLICT
RESOLUTION IN INTERNATIONAL RELATIONS

Resumo: O presente trabalho discute brevemente o papel do Vaticano como possível agente de contribuição para a solução de conflitos nas relações internacionais. Através de um levantamento qualitativo por meio de revisão bibliográfica e documentos oficiais, o estudo analisa as capacidades e atuação da cidade-Estado no caso do conflito do Beagle. Estrutura-se o trabalho em três partes, a primeira consistindo na apresentação do Vaticano como cidade-Estado e os atores a ele vinculados, a segunda analisando a atuação internacional do Vaticano no caso do Beagle e a terceira trazendo ponderações quanto a uma possível contribuição em conflitos contemporâneos.

Palavras-Chave: Conflitos; Mediação; Relações Internacionais; Vaticano

ABSTRACT: This paper briefly discusses the role of the Vatican as a potential contributing agent in the resolution of conflicts in international relations. Through a qualitative survey based on a literature review and official documents, the study analyzes the capacities and actions of the city-state in the case of the Beagle conflict. The work is structured in three parts: the first presents the Vatican as a city-state and the actors linked to it; the second examines the Vatican's international role in the Beagle case; and the third offers reflections on its possible contribution to contemporary conflicts.

Keywords: Conflicts; Mediation; International Relations; Vatican



1. INTRODUÇÃO

A Igreja católica, em particular pela figura do Vaticano, está presente em grande parte da história recente da humanidade. Trata-se de agente ativo nas relações internacionais, estando presente em temas contemporâneos como meio ambiente, sociedade, economia e resolução de conflitos (Esposito, 2024; Carletti, 2012; Baldisseri, 2011).

Pela busca de uma presença ativa nas relações internacionais, o Vaticano tem um histórico de intervenção em episódios de litígios através de um viés focado na diplomacia e mediação (Troy, 2016; Carletti, 2012). Episódios incluem atuações no “entre guerras”, Segunda Guerra Mundial, a Guerra Fria, Revolução Cubana e nos desenvolvimentos mais recentes de regiões como América Latina e Oriente Médio (Carletti, 2012).

Com o acirramento de novos episódios de disputas internacionais, e considerando o histórico do Vaticano, questiona-se como as estratégias adotadas pela cidade-Estado podem contribuir para a solução de conflitos. Como representante de uma das maiores religiões do mundo, e sua constante participação em assuntos globais, entender o papel do Vaticano no sistema internacional contemporâneo contribui para as discussões quanto à solução de conflitos internacionais.

Para o desenvolvimento do estudo, adota-se uma metodologia qualitativa através da revisão de literatura tangenciando o direito internacional aplicável a conflitos e a respectiva atuação internacional do Vaticano, bem como mapeamento de notícias a respeito de sua participação internacional perante conflitos. Em particular, traz-se uma análise do Conflito do Beagle, entre Argentina e Chile, iniciado em 1978, visando detalhes das estratégias adotadas pelo Vaticano para a solução do episódio de disputa. Após, traz-se considerações, com base no anteriormente levantado, para o conflito entre Rússia e Ucrânia como episódio contemporâneo de conflito bélico.

O trabalho está estruturado em três partes, ademais da presente introdução. A primeira consiste na apresentação do Vaticano, seu corpo e sua atuação global. A segunda analisa atuação internacional do Vaticano no Conflito do Beagle. Na terceira, por fim, traz-se considerações sobre os principais pontos-chaves quanto à atuação do Vaticano diante de disputas nas relações internacionais.

2. O VATICANO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O Vaticano é um sujeito internacional de estrutura particular. Sua constituição, tal como existe hoje, começou com o processo de unificação da Itália em 1870 quando o poder temporal do Papa, chefe da Igreja Católica e detentor de autoridade semelhante a de um chefe de Estado, caiu. Sua personalidade internacional então começa a ser negada, atitude essa que continuaria até 1929 com os Acordos de Latrão. Através deles, é instituída a cidade-Estado do Vaticano, entidade com autoridade soberana territorial e funcional (Navarro, 2014, p.187). Apesar de sua diferenciação como entidade internacional, o Vaticano cumpre com requisitos comumente atribuídos para reconhecimento como Estado, população, território e soberania, permitindo a ele usufruir dos mesmos direitos jurídicos que outro Estado.

Da constituição tal como é hoje, considera-se não uma criação de um novo ente, mas da continuação do antigo Estado Pontifício, pautado na manutenção e estabelecimento de relações diplomáticas internacionais (Navarro, 2014).

Nesse contexto, a Igreja católica é percebida em duas figuras: a cidade-Estado Vaticano e a Santa Sé. A cidade-Estado Vaticano constitui em si o território, a base física e administrativa da Igreja, enquanto a Santa Sé é a sede da Igreja, seu alto-comando e personificação jurídica. Esta, em particular, é responsável pela atuação nas relações internacionais, como através da negociação e aderência a tratados. Temos então uma entidade que ao mesmo tempo é Estado e corpo religioso sendo o Papa figura de chefia nos dois campos (Troy, 2016). Feita essa distinção, para fins de simplificação, este trabalho trata a cidade-Estado Vaticano, a Santa Sé, o Papa e seus demais membros pela denominação de apenas Vaticano.

Dentro do Vaticano, outra estrutura relevante é a Cúria Romana, seu corpo burocrático, constituído por congregações, tribunais, conselhos pontífices, sínodos, escritórios, comissões, entre outros organismos. Dentro desse meio, destaca-se a figura do Secretário de Estado, responsável pela coordenação dos demais escritórios e da resolução de problemas em aqueles cuja própria jurisdição não tem capacidade de solucionar.

O reconhecimento do Estado do Vaticano pelos demais membros da comunidade internacional se dá pela manutenção de relações diplomáticas (Navarro, 2014).

Formalmente, essas relações foram reguladas junto aos demais estados na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. O Papa possui relevante posição como chefe religioso e de Estado tendo sua diplomacia contemporânea iniciada no século XIX (Troy, 2016).

O elevado número de relações diplomáticas entre Vaticano e outros países se intensificou com o final da Segunda Guerra Mundial, o processo de descolonização que sucedeu a esse período e o Concílio Vaticano II (Troy, 2016, Carletti, 2012). Esse aumento inclui o número de envio de embaixadas extraordinárias, compostas por missões especiais, a Estados e de também delegações apostólicas para onde não há reconhecimento formal de relações diplomáticas. A presença internacional do Vaticano também se faz com delegados e observadores em Organizações Internacionais nos mais diversos temas: paz, desenvolvimento, direitos humanos, meio ambiente, questões sociais, dentre outros. É importante frisar que qualquer tipo de acordo entre o Vaticano e outro sujeito jurídico do direito internacional, como os Estados, têm natureza jurídica de tratado (Navarro, 2014). Exemplos nesse sentido são as assinaturas do Tratado de Não Proliferação Nuclear de 1971, do Tratado de Ottawa para banimento do uso pessoal de minas terrestres em 1997 e das Convenções de Genebra.

Nessa linha, em 1964, foi aberto pedido para a participação nas assembleias das Nações Unidas sendo formalizada a presença do Vaticano como observador permanente três anos depois. O status de observador se deve em razão da necessidade dos membros da Organização possuírem igualdade soberana e por sua estratégia de manutenção como uma figura neutra (Navarro, 2014). Dentre algumas conferências com participação ativa do Vaticano, incluem-se (Navarro, 2014, Carletti, 2012): Cairo, em 1994, sobre população e desenvolvimento; Pequim, em 1995, sobre os direitos das mulheres; Roma, em 1996, sobre alimentação; Genebra, em 2003, e Túnis, em 2005, ambas sobre sociedade de informação.

A diplomacia papal possui cinco princípios (Giacone, 2013): centralidade da pessoa humana; promoção e defesa da paz e coexistência pacífica; apoio às instituições e aos povos que estimulam a democracia e o diálogo com regimes difíceis; respeito ao direito internacional e incentivo à diplomacia multilateral; e, por fim, o dever do Vaticano de manter uma presença na comunidade internacional sem interesses políticos, militares ou econômicos. Esses princípios convergem em favor da defesa de tratados multilaterais, da manutenção de negociações para a solução de controvérsias, da cooperação internacional e o não uso de conflitos bélicos e de caráter violento como meio de solução. Perante isso, conforme destacado pelo Papa João Paulo II, a posição privilegiada do Vaticano no sistema internacional permite que ele compartilhe sua perspectiva singular junto aos Estados soberanos a respeito de diversos temas internacionais (Giacone, 2013).

Conforme destacado pela literatura (Esposito, 2024; Ordaz, 2014; Giacone, 2013; Carletti, 2012), o Vaticano possui casos de influência e sucesso no plano internacional: a disputa entre Alemanha e Espanha sobre as Ilhas Carolinas em 1885; a intervenção na disputa entre Portugal e Inglaterra pela fronteira do Congo; a intervenção na guerra entre Espanha e Estados Unidos por Cuba; a arbitragem sobre os depósitos de ouro na disputa entre Brasil e Bolívia e Brasil e Peru em 1909 e 1910; e a negociação de Bento XVI para a liberação de um navio britânico no Irã em 2007; e mediação entre Cuba e Estados Unidos para uma reaproximação iniciada em 2015.

A figura do Papa dentro da Igreja exerce papel peculiar nessa atuação. De fato, sua posição como chefe de Estado possui alcance equivalente a de outros líderes Estatais, sendo seu representante e também chefe de governo. Em certa similitude a um processo de eleição comum em nações democráticas, frisa-se que a seleção de um Papa passa por um procedimento específico. O conclave, como é chamado, consta com a presença de cardeais, de até oitenta anos, convocados por todo o mundo, sendo realizado toda vez que um Papa vem a falecer ou, nos poucos casos ocorridos, quando o mesmo abdica do cargo, ocorrendo de quinze a vinte dias depois. Há sigilo na votação e posterior contagem de votos realizados em papéis, sendo necessários dois terços para a eleição de um novo Papa.

Apesar da centralidade de aspectos religiosos, a formação do Papa e demais membros do Vaticano perpassa uma trajetória marcada por uma constante qualificação profissional (Vatican 2016; Vatican, 1965), incluindo experiência prática em atividades que conferem o desenvolvimento de habilidades pedagógicas, administrativas, comunicativas, experiência com negociação e mediação, entre outras. Essas qualidades técnicas potencialmente podem conferir poder de ação ao Vaticano perante conflitos internacionais.

3. O CONFLITO DO BEAGLE

O conflito do Beagle foi relevante episódio de quase disputa bélica entre Argentina e Chile iniciada em 1978 que contou com a atuação do Vaticano, em particular do Papa João Paulo II e seus representantes, para a delimitação de uma solução amigável.

Para compreensão do conflito, debruça-se, primeiramente, sobre o aspecto geográfico, uma vez que Argentina e Chile disputavam uma região estratégica que dividia ambos os territórios. Diferentemente dos Andes, a parte mais meridional da América do Sul não possuía fronteira geográfica e historicamente reconhecida pela Argentina e o Chile. O Tratado de 1881 entre ambos os países deixava a questão aberta a interpretações sobre as fronteiras, tendo o Canal do Beagle, ou também denominado Estreito do Beagle, como um marco importante. Geograficamente, um estreito é uma contração do mar entre dois pedaços de terra que emergem por cima da superfície da mesma, com uma largura variável e que supõe uma via de passagem entre dois espaços marítimos mais amplos (Pery, 1992). Ficou então delimitado que do Sul do Beagle até o Cabo Horn, somado ao oeste da Tierra del Fuego, pertenceria ao Chile.

Contudo, essa divisão nunca deixou de ser contestada, sendo que o impasse não se constituiria em séria disputa até a década de sessenta quando a questão periférica das ilhas no Canal começou a ser debatida. Ocorre que a região era de extrema relevância para os dois países. O Canal é responsável por conectar o Oceano Atlântico e Pacífico ao sul do Estreito de Magalhães. Sua importância cresce ainda mais quando na década de setenta é somado a isso o potencial depósito de óleo e mineral, a questão do direito de pesca e o crescimento da atenção à Antártica (Mirow, 2004)

Uma negociação se demonstrava indispensável. A Carta da ONU de 1945 dispõe em seu artigo 2.4 que os Estados participantes devem se abster de recorrer à ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado. Em particular, normas que afetam a paz e a segurança internacional são consideradas como de natureza *jus cogens* (Pery, 1992), normas imperativas que são aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional como um todo. Nessa linha, um conflito armado entre Chile e Argentina estaria contrário ao arcabouço jurídico multilateral, uma vez que as únicas exceções para essa norma são a autodefesa e autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Com o aumento das tensões entre os países, em 1902, arbitragem conduzida pelo Reino Unido delimitou as fronteiras de ambos os países. Ainda assim, até 1970, permaneceram tentativas de negociação sobre disputas territoriais. Uma grande parte delas foi submetida à arbitragem internacional de forma bem-sucedida. O tratado de 1902 havia estabelecido que a arbitragem de disputas territoriais e marítimas deveria ser conduzida por um painel encabeçado pela rainha da Inglaterra. Contudo, com as tensões entre Reino Unido e Argentina crescendo na década de setenta em função da disputa das Falkland/Malvinas, houve um apelo argentino para que fosse eleito um painel pela Corte Internacional de Justiça em Haia (CIJ), proposta aceita pelo Chile em 1971.

Como a Convenção da Jamaica que estabelece os atuais parâmetros do direito marítimo só viria a acontecer em 1982, as conferências em Genebra de 1958 e 1960 serviram como base interpretativa. Até então não havia uma definição clara das dimensões do mar territorial. A Zona Contígua, região na qual o Estado costeiro exerce funções legislativas e fiscais, limitava-se a 12 milhas, dimensão que não atendia aos interesses de Chile e Argentina, bem como as outras nações na época (Pery, 1992).

Quando se tratava de estreitos, as conferências de Genebra pouco abordavam o tema, restringindo-se à necessidade de se permitir a passagem pacífica. Dita passagem é instrumento necessário para a comunicação de mares cuja navegação é comum às nações (Pery, 1992). Nesse sentido, o problema estava vinculado à parametrização do mar territorial que ainda não era totalmente consolidada, o que levou Chile e Argentina a, mais uma vez, recorrerem às negociações diretas.

Em 1977, foi publicada decisão por um painel composto por França, Nigéria, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. A Argentina manteria o direito de navegação em sua base naval, enquanto o Chile manteria posse das três ilhas: Picton, Lennox e Nueva. Um prazo de nove meses foi estabelecido para realização da decisão a partir da data de ratificação da arbitragem pela rainha da Inglaterra.

Durante esse período, a visão da Argentina mudaria principalmente em decorrência do novo governo instaurado pelo general Jorge Rafael Videla sobre Isabel Perón (Mirow, 2004). A decisão oriunda da arbitragem não mais fora aceita, uma vez que a junta militar argentina, recém instaurada no poder, via a posse das ilhas pelo Chile como oportunidade para pleito sobre direitos marítimos no Atlântico Sul. O Chile, por sua vez, começou a reivindicar, pautado no evolutivo debate sobre direito marítimo internacional, 200 milhas de Zona Econômica Exclusiva (Mirow, 2004).

Instaurou-se uma nova fase composta por negociações informais em que o Chile buscou tratar da delimitação marítima e a Argentina de sua expansão. A segunda metade de 1977 é marcada por novas tensões com a mobilização de tropas argentinas e a realização de treinamentos. A Argentina rejeitou a proposta de outra submissão à CIJ, atitude também repetida em 1978 durante uma negociação direta entre o presidente chileno Augusto Pinochet e Videla. Outra tentativa nesse mesmo ano foi a aceitação da Ata de Puerto Montt, que estabelecia uma negociação em três fases, mas resultando em falha ainda na segunda etapa.

Nesse embate, o Chile pautou seus argumentos no resultado da arbitragem, enquanto a Argentina no princípio Bi-Oceânico, que negava a costa do Atlântico ao Chile e do Pacífico à Argentina (Mirow, 2004). A tensão cresceu levando a represálias políticas e econômicas, incluindo tensão militar, expulsão de migrantes e sanções. A situação chegou ao extremo com a mobilização de tropas pelos países. Diante desse agravamento, cogitou-se uma mediação por terceira parte neutra, escolhendo-se a figura do Papa para tal.

A segunda Conferência para a Paz de Haia dispõe que aos países participantes é estabelecida a necessidade de convocação de bons ofícios ou mediação em caso de desentendimentos graves ou conflitos (Funes, 2001). Mediação, em particular, é a interposição de forma amistosa de um agente entre terceiros para a solução pacífica de um conflito de interesses, sendo constituída por uma participação direta para com as partes de forma imparcial e desinteressada (Accioly et al., 2012). Isto é, o papel do mediador não é decidir sobre o litígio em questão, mas ajudar as partes a chegarem a uma solução comum, podendo o procedimento ser dispensado a qualquer instante.

A mediação é um método de solução de conflitos que data desde a antiguidade, sendo usada sobretudo na diplomacia (Grunevald, 2015). Segundo Mazzuoli (2011, p. 1049), “o mediador de um conflito internacional há de ter credibilidade por parte de ambas as partes envolvidas na controvérsia”. Ademais, em prol de demonstrar capacidade de atender aos

interesses de ambas as partes o mediador precisa (Princen, 1987, p. 356): estruturar um processo que não favorece nenhum dos lados, de fato na prática desfavorecendo ambos; implantar expectativas apropriadas para interesses de longo prazo; não se intrometer nas posições das partes, mas saber o que é inviolável e o que deve ser flexibilizado; agir como um provedor do processo, mas estar atento às alternativas e tentar convencer as partes a elas.

A escolha do Papa se deu sob determinado contexto. Em 1978, o Ministro das Relações Exteriores chileno, o oficial da marinha e empresário Hernán Cubillos, visitava João Paulo I com intenções de pedir ajuda, o que levou o pontífice a acionar seus bispos na América Latina. Após a breve chefia do Papa e seu falecimento, Cubillos retornou ao seu sucessor, o recém-eleito João Paulo II, que solicitou pedido de ambos os países para aceitar intervir. Em dezembro do mesmo ano, Cubillos visitou Buenos Aires em uma reunião entre altos oficiais e cujo um dos convidados era o núncio Pio Laghi. O presidente Videla, em primeiro momento, aceitou a mediação enquanto fosse conduzida pelo Papa.

Anos depois, Cubillos, em entrevista, apontaria a surpresa argentina na aceitação do Chile, uma vez crendo que as relações agitadas entre Chile e a Igreja impediriam uma resposta positiva chilena (Princen, 1992, p.140-142). O Chile via com bons olhos a proposta, pois sabia que a Igreja local estava ao lado deles na situação (Mirow, 2004).

Breve tempo depois do início da intervenção do Vaticano, anunciou-se que o presidente Videla estava desautorizado pela junta militar, retomando-se os discursos bélicos e a recorrente mobilização de forças. Ambos os países buscaram o apoio de outras potências. Os Estados Unidos, sob a presidência de Carter, por meio da atuação do seu embaixador no Chile, George Landau, tentaram fazer infrutiferamente pressão para uma solução pacífica. Em 21 e 22 de dezembro de 1978, Videla sofreu pressão da junta para preparar o envio de tropas às ilhas, o que levou a Pio Laghi sugerir intervenção direta do Papa. Na sequência, Laghi envia o Cardeal Antonio Samoré, especialista em América do Sul, freando assim a progressão bélica.

Acreditava o Vaticano que a mediação dependeria da confiança no mediador (Princen, 1987). O Vaticano almejou esse processo através de métodos específicos que garantiram, ao custo de um alargamento temporal das negociações, o sucesso do processo: encontros separados, confidencialidade, conhecimento de posições e interesses e a busca por acordos e posturas diferentes frente aos negociantes e líderes governamentais (Princen, 1987). Durante toda a negociação, o Vaticano usou amplamente seus dois canais de comunicação: um direto, feito entre as partes conflitantes; e outro indireto, através de uma estrutura própria de rede de contatos que permitia transmitir informação e solicitar o apoio público.

A primeira estratégia de Samoré foi oferecer bons ofícios como forma de criar comunicação e partilhar informação entre as partes. Inicialmente, buscou-se forçar ambas as partes a delimitarem suas posições. Enquanto o Chile almeja seguir com a decisão da arbitragem, a Argentina requeria quatro pontos: a continuação das negociações sob a terceira fase da Ata de Puerto Montt; anulação da arbitragem; manutenção do balanceamento de poder dos países em ambos os oceanos; e as limitações do processo de mediação que deveriam ser previamente estabelecidas (Mirow, 2004).

Pinochet e a Junta acordaram em realizar a mediação em Montevideu. Houve exigência de Samoré para que se diminuísse a mobilização de forças armadas para o nível de status quo anterior ao início das mobilizações. Com o sucesso da primeira mediação, logo se sucedeu uma segunda rodada no próprio Vaticano. Aberto pelo próprio Papa, o processo contou com uma mais extensa participação do corpo técnico do Vaticano. O progresso, entretanto, permaneceu lento até 1980, quando se começou a falar das demarcações territoriais e marítimas.

A pedido de Samoré, João Paulo II veio a conversar com as partes e propôs, sobretudo, uma zona de governança mútua da área contestada. A proposta foi aceita pelo Chile, mas rejeitada de forma extraoficial pela Argentina. As reuniões seguiram com rejeições de propostas e apaziguamentos papais. O Vaticano, em prol de impedir a influência de terceiros na negociação, limitou ao máximo a participação da imprensa nos encontros.

Em abril de 1982, a situação bélica se agravou com o começo da guerra pelas ilhas Falkland/Malvinas entre Argentina e Reino Unido. A derrota da Argentina na guerra tirou certo poder de negociação, levando o novo presidente Alfonsín a apontar diplomatas profissionais para retomarem a mediação. Samoré veio a falecer em fevereiro de 1983, sendo seu último pedido a solução do conflito do Beagle. O Papa, então, elegeu o Secretário de Estado do Vaticano, Agostino Casaroli, como o novo chefe da equipe de mediação.

No final de janeiro de 1984, houve finalmente a assinatura do Tratado de Paz e Amizade mediante a pressão de Casaroli para o abandono de barganhas de ambas as partes. O representante do Vaticano lançou um ultimato com apenas a possibilidade de aceitação ou rejeição. A segunda opção, como deixou claro Casaroli, significaria o fim do processo de mediação (Mirow, 2004). Diante disso, houve aceitação de ambas as partes, sendo assinado tratado em 29 de novembro de 1984. A decisão estabeleceu a permanência da posse das ilhas pelo Chile, porém limitou o espaço marítimo chileno a 30 milhas ao sudeste delas, e não 200 milhas. A Argentina, por sua vez, manteve sua desejada divisão entre Oceano Atlântico e Pacífico. O sucesso do processo foi levado para eventuais comissões de disputas entre os países e para o desenvolvimento das relações econômicas.

O tratado se constituiu em um acordo considerado benéfico para as duas partes, mesmo que tenha obrigado ambas a cederem interesses. Dois anos antes do Tratado, havia ocorrido o Convênio da Jamaica que definiu os atuais parâmetros marítimos. O espaço de até 12 milhas da costa foi atribuído ao mar territorial, aquele cuja soberania do Estado é completa. A Zona Contígua passou a se estender das 12 às 24 milhas, zona de autoridade fiscal. A Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental, zonas de soberania na exploração de recursos, foram definidas até às 200 milhas.

Apesar da perda de 170 milhas em relação ao novo tratado, o Chile manteve a posse das suas ilhas e a garantia das 24 milhas de Zona Contígua, doze a mais do que na arbitragem anterior. A Argentina, por sua vez, abriu mão da soberania territorial marítima que buscava, mas ganhou com a limitação da atuação regional chilena e a garantia de tráfego por sua parte, conquanto não houvesse agressão.

O problema fundamental do conflito consistia em conciliar segurança regional com capacidades balanceadas de exploração e deslocamento local. A atuação do Vaticano se

concentrou em buscar conciliar essas demandas à luz do direito internacional, em particular quanto ao direito do mar. De forma particular, foram utilizadas estratégias de comunicação entre as partes priorizando mútua concessão. A atuação iniciada por Samoré, e depois continuada por Casaroli, ambas sob diretivas do Papa, parece ter priorizado um balanceamento pacífico que não permitisse a predominância de nenhum pleito das partes, potencialmente levando a alguma vantagem estratégica.

A escolha do Vaticano, em parte pautada na percepção de neutralidade desse autor, também contou com uma expertise técnica através das atividades conduzidas pela equipe de mediação. Ainda assim, observa-se que o procedimento se instaurou como continuação das tentativas anteriores, sobretudo aos episódios de arbitragem. Nesse sentido, a atuação do Vaticano não necessariamente se dá de forma isolada, mas potencialmente em consonância com as demais interações Estatais nas relações internacionais.

4 . CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Vaticano, como cidade-Estado, possui status equivalente às demais nações no sistema internacional. O histórico de relações diplomáticas do Vaticano indica seu reconhecimento como um ator relevante para as outras nações. Sua participação em tratados e organizações, a presença na ONU, a capacidade de mobilizar encontros com os líderes mundiais, são marcas dessa legitimidade.

A busca de uma postura neutra, pautada na centralidade do ser humano, na negação da solução violenta de conflitos e o respeito ao arcabouço multilateral marcam uma postura internacional que pode qualificar o Vaticano como um ator capaz de negociar e auxiliar na resolução de conflitos. Esse reconhecimento, inclusive diante da escolha como agente mediador, é visto no caso do estreito do Beagle.

Diante do conflito do Beagle, o sucesso da atuação Papal e de seu corpo profissional logrou frear a escalada de um possível conflito bélico. Nesse âmbito, conciliou-se o uso de uma equipe de mediação com capacitação técnica, frisando evitar barganhas entre ambas as partes, que coerência aos tratados internacionais vigentes, em particular aqueles referentes ao uso do mar.

Potenciais contribuições, portanto, podem recair sobre a expertise técnica, alcance global e percepção como ator de maior neutralidade dentro da seara das relações internacionais. Assim, se reconhecido esse papel de ator conciliador, o Vaticano pode ter maior presença como possível contribuidor para a solução de conflitos internacionais, em particular de natureza bélica.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando et al. **Manual de direito internacional público**. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1352 p.



BALDISSERI, Lorenzo. **Diplomacia Pontífica: Acordo Brasil-Santa Sé** – Intervenções. LTr Editora, 2011, 248 p.

BBC. **Por que motivos a Rússia invadiu a Ucrânia: resumo**. 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60606340>>. Acesso em 13 mar. 2022.

BORDONI. **Ukraine: Holy See always ready to mediate**. Vatican News, 2022. Disponível em: <<https://www.vaticannews.va/en/vatican-city/news/2022-03/cardinal-parolin-holy-see-mediation-offer-war-ukriane-russia.html>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CARLETTI, Anna. **O internacionalismo vaticano e a nova ordem mundial: a diplomacia pontifícia da Guerra Fria aos nossos dias**. Brasília : FUNAG, 2012, 228 p.

ESPOSITO, Pino. **I legati pontifici. Espressione della collegialità apostolica episcopale. Uno studio storico, teologico e giuridico**. Gambini Editore, 2024, 184 p.

FUNES, José Luis Fernández-Flores y de. **El derecho de los conflictos armados: de iure belli, el derecho de la guerra (el derecho internacional humanitario, el derecho humanitario bélico)**. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2001. 880 p.

GIACONE, Tiago Veronesi. **As divisões do papa: como a Santa Sé conseguiu evitar uma guerra no Cone Sul (1978-1984)**. Brasília. 2013. 83 p. Monografia – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

GRUNEVALD, I. **Resoluções alternativas de conflitos em propriedade intelectual**. 2015. Disponível em <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13068>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240p.

LA NUEVA ESPAÑA. **¿Cuál es el proceso para elegir al sucesor del Papa? Conoce cómo es el proceso que servirá para designar al nuevo Pontífice de la Iglesia Católica**. Disponible en: <http://www.lne.es/especiales/sucesion-papa/2013/02/proceso-elegir-sucesor-papa-n168_30_3412.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª Ed. São Paulo: Editora Revista Tribunais, 2011. 1104 p.

MIROW, MC. **International Law and religion in Latin America: the Beagle Channel Dispute**. Florida: Florida International University of Law, 2004. Disponível em: <http://ecollections.law.fiu.edu/faculty_publications/117>. Acesso em: 03 set. 2017.

NAVARRO, Jaime Bonet. **La relevancia internacional de la Iglesia Católica**. Anuario de derecho canónico: revista de la Facultad de Derecho Canónico integrada en la UCV. Valencia, n.3, p. 185-216, 2014.

ORDAZ, Pablo. **Papa Francisco foi crucial na mediação entre EUA e Cuba Obama e Castro agradecem envolvimento “pessoal” do Pontífice nas negociações**. El País, 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/amp/s/brasil.elpais.com/brasil/2014/12/17/internacional/1418837510_239458.amp.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. acesso em: 22 mar. 2022.

PERY, José Cervera. **El derecho del mar: evolución, contenido, perspectivas (de las bulas papales al Convenio de Jamaica)**. Madrid: Editorial Naval, 1992. 307p.

PRINCEN, Thomas. **International mediation – the view from the Vatican: lessons from mediating the Beagle Channel dispute**. Negotiation Journal: Massachusetts, n.3, p. 347-366, 1987.

PULLELLA, Philip. **Papa Francisco critica crueldade russa na Ucrânia**. Reuters, 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2022-06/papa-francisco-critica-crueldade-russa-na-ucrania>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

TROY, Jodok. **The catholic church and international relation**. 2016. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-2>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

VATICAN. **The Gift of the Priestly Vocation**. 2016. Disponível em: <<https://www.clerus.va/content/dam/clerus/documenti/ratio-2026/Ratio-EN-2017-01-03.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

VATICAN. **Optatam Totius**. 1965. Disponível em: <https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19651028_optatam-totius_en.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.