

# INTERESSE NACIONAL

ANO 18 • NÚMERO 70 • JULHO-SETEMBRO 2025  
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

## **A crise contratada**

Maílson da Nóbrega

## **A erosão da democracia americana sob Donald Trump**

Renato Janine Ribeiro

## **Xi Jinping, o líder incontestado da China**

Cláudia Trevisan

## **O freio e o motor da Inteligência Artificial brasileira**

Fabro Steibel

## **IA já é ferramenta tecnológica da diplomacia**

Eduardo Gradilone

## **Carne bovina em tempos de mudança: sustentabilidade e liderança global**

Roberto Perosa

## **De quem é o futebol do Brasil?**

Daniela Castro

## **O esvaziamento do Itamaraty e o interesse nacional**

Rubens Barbosa



INTERESSE  
NACIONAL

# INTERESSE NACIONAL

Ano 18 • Número 70 • Julho–Setembro de 2025

Editora

Marili Ribeiro

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer

Luis Fernando Figueiredo

Carlos Eduardo Lins da Silva

Luiz Bernardo Pericás

Claudio de Moura Castro

Miguel Lago

Daniel Feffer

Renato Janine Ribeiro

Eugênio Bucci

Ronaldo Bianchi

João Geraldo Piquet Carneiro

Roberto Livianu

Joaquim Falcão

Roberto Pompeu de Toledo

José Luis Fiori

Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates  
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.  
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Paulista, 326 – 15º Andar – Conjunto 157 – Bela Vista

01310-000 • São Paulo • SP • Brasil

Tel. (11) 98178 20 99

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação • [viacorporativa@viacorporativa.com.br](mailto:viacorporativa@viacorporativa.com.br) • Tel. (11) 4327-1000



[atendimento@lemidia.com](mailto:atendimento@lemidia.com) • (11) 3078-5840

[www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com) • ISSN 1982-8497

*Imagem da capa:* [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com)

# Sumário

ANO 18 • NÚMERO 70 • JULHO – SETEMBRO DE 2025

## 04 APRESENTAÇÃO

### ARTIGOS

#### 05 A crise contratada

*Maílson da Nóbrega*

#### 12 A erosão da democracia americana sob Donald Trump

*Renato Janine Ribeiro*

#### 16 Xi Jinping, o líder incontestado da China

*Cláudia Trevisan*

#### 23 O freio e o motor da Inteligência Artificial brasileira

*Fabro Steibel*

#### 29 IA já é ferramenta tecnológica da diplomacia

*Eduardo Gradilone*

#### 35 Carne bovina em tempos de mudança: sustentabilidade e liderança global

*Roberto Perosa*

#### 40 De quem é o futebol do Brasil?

*Daniela Castro*

#### 46 O esvaziamento do Itamaraty e o interesse nacional

*Rubens Barbosa*

# Apresentação

— Ano 18 – número 70 – julho/setembro 2025 —

O BRASIL TEM ENCONTRO MERCADO com uma grande crise financeira, desta vez, provocada por um colapso fiscal. Esse é um dos temas tratados na atual edição da **Revista Interesse Nacional**, assim como o surpreendente segundo mandato de Donald Trump, que está se revelando uma ameaça séria à doutrina do equilíbrio entre os três poderes originalmente instituída na Constituição dos EUA.

OUTRA FIGURA DO XADREZ GLOBAL, o presidente Xi Jinping, se faz presente neste número, apresentado por sua obsessão em evitar que a China perca relevância, a exemplo do que já ocorreu no passado. Suas políticas de fortalecimento ideológico, centralização do poder e cultivo ao sentimento de propósito e disciplina inspiram-se no passado glorioso do antigo Império do Meio, que liderou o mundo durante grande parte da Era Cristã.

O AVANÇO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL ganha duas abordagens: pela questão da regulamentação e do uso pela diplomacia. No Brasil, busca-se introduzir um sistema de freios e contrapesos ao desenvolvimento tecnológico nacional, criando excessivas obrigações para quem quiser apostar na IA, ao contrário do que se pratica na Europa, e o que poderá ser o inverso do que o setor necessita para se propagar.

AINDA NA PAUTA NACIONAL, os articulistas convidados para a edição 70 discorrem sobre a consolidação da cadeia da carne bovina brasileira como referência de confiança, resiliência e capacidade de adaptação, e sobre os embates do futebol brasileiro em torno de problemas relacionados à falta de governança e transparência, ao contrário do que ocorre no esporte olímpico, onde são adotadas medidas de melhoria na gestão e integridade da administração do ambiente de trabalho esportivo.

A PERDA DE ESPAÇO SOFRIDA PELO ITAMARATY nos últimos anos, no contexto de sucessivos governos por razões de política interna e mudanças externas, aponta o surgimento de uma tecnocracia que passa a representar interesses setoriais no exterior nas áreas econômica agrícola, de defesa e até de polícia, em prejuízo do interesse da Nação.

**BOA LEITURA, OS EDITORES.**

# A crise contratada



■ **MAÍLSON DA NÓBREGA** é economista e foi ministro da Fazenda no governo de José Sarney. É sócio da Tendências Consultoria

O Brasil tem um encontro marcado com uma grande crise financeira, desta vez provocada por um colapso fiscal. As crises financeiras ocorridas a partir dos anos 1930 resultaram de causas distintas: 1) uma crise de balanço de pagamentos que limitava a capacidade de resgatar a dívida externa, o que acarretava a suspensão dos pagamentos, de forma negociada ou unilateral; 2) uma crise bancária, que provocava quebras de bancos e daí um *credit crunch* que reduzia substancialmente a oferta de crédito para consumo e capital de giro, levando empresas à falência. A economia entrava em grave recessão. A taxa de investimento caía, o que resultava em diminuição do potencial de crescimento.

Agora, a crise financeira decorrerá de um colapso fiscal. Suas origens estão na cultura de irresponsabilidade fiscal da classe política, que costuma desprezar a restrição orçamentária. Em termos microeconômicos, essa restrição é o limite de consumo de um indivíduo. Em finanças públicas, é a ideia de que há limite ao gasto público, mas aqui se diz que gastar mais depende apenas de vontade política.

O presidente Lula criou uma variante dessa irresponsabilidade, baseada em uma contabilidade pública esquisita pela qual despesas com educação, saúde e programas sociais não são gastos, mas investimento. Por aí, tais gastos poderiam expandir-se sem qualquer controle, o que não passa de um absurdo.

Na realidade, o Brasil nunca levou a sério o orçamento público, embora ele seja a lei mais importante de um país. Desde a Babilônia e o Egito antigo, o orçamento é aprovado anualmente, constituindo o instrumento que define as prioridades do país.

As origens do moderno orçamento público remontam à Carta Magna inglesa de 1215, pela qual o rei João Sem Terra cedeu a demandas de barões e bispos, que exigiam a prévia autorização deles para a elevação de impostos. A cobrança

somente poderia começar no exercício seguinte, o que é princípio da anterioridade dos tributos, ainda vigente.

Ao longo do tempo, todavia, os reis encontraram formas de contornar tal restrição, como assinalam Douglass North e Barry Weingast em seu clássico artigo *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England*, publicado em dezembro de 1989 pelo *The Journal of Economic History*.

Os reis passaram a recorrer a empréstimos compulsórios, à venda de terras e de títulos de nobreza, e a concessões de patentes e monopólios, que por não serem impostos não dependiam da aprovação do Parlamento. Restauraram, o *Power of Conveyance*, que lhes dava o direito de realizar compras governamentais por um valor fixo, abaixo dos preços de mercado.

Essas ações acarretaram crescente insatisfação. A expansão dos títulos de nobreza, que aumentava o número de membros da Câmara dos Lordes, teve efeito negativo entre os detentores de títulos hereditários, pois limitou sua capacidade de se protegerem contra atos da Coroa. A renovação compulsória dos empréstimos, às vezes sem juros ou muitos nunca pagos, descontentavam os *merchants*, os principais credores.

O rei James II exacerbou o descontentamento com os sinais de que buscava restabelecer o catolicismo e, assim, abolir a Igreja Anglicana, retomando a submissão de assuntos religiosos ao Vaticano. Ele também abusou da prerrogativa de editar proclamações e decretos sem audiência do Parlamento. A rejeição ao monarca desaguou na Revolução Gloriosa (1688), que o depôs e aboliu a monarquia absoluta. Rejeitou-se a ideia do “poder divino dos reis”, que os situava acima da lei.

Estabeleceu-se a supremacia do Parlamento. O rei perdeu a prerrogativa de demitir juízes, o que resultou na independência do Judiciário e no fortalecimento dos direitos de propriedade. Os parlamentares passaram a decidir sobre variadas questões, especialmente em matéria financeira, e a impor controles e restrições à ação da Coroa.

## ■ Revolução fiscal e limitação do poder

A exclusiva autoridade do Parlamento para criar e elevar impostos foi restabelecida. Mais tarde, aprovou-se a inédita auditoria das contas da Coroa. Haveria, desse modo, o poder de veto sobre a despesa e o direito de monitorar a aplicação da receita. Os calotes na dívida pública desapareceram. Na opinião de North e Weingast, promoveu-se uma revolução fiscal.

North e Weingast concluem que a Revolução Gloriosa assegurou a ascensão da Grã-Bretanha à posição de potência hegemônica. Sem a revolução fiscal e a limitação do poder da Coroa, a Inglaterra dificilmente teria sido a pioneira da Revolução Industrial nem teria vencido as guerras contra a França, substituindo-a, no século XIX, como a maior e poderosa economia da Europa.

O Parlamento reforçou a função exclusiva de aprovar o Orçamento. Essa mesma atribuição foi inscrita nas Constituições de dois outros grandes movimentos importantes do Ocidente, a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789).

Em nenhum desses casos vigora a visão equivocada, adotada no Brasil por economistas, cientistas políticos e analistas, segundo os quais o Orçamento é *autorizativo*, o que permitiria ao Executivo contingenciar e até bloquear dotações orçamentárias.

Não é assim em países que levam a sério o Orçamento, como é o caso dos EUA. Em 1974, o Congresso aprovou o *Impoundment Control Act*, estabelecendo normas sobre contingenciamento de dotações orçamentárias. Foi uma reação ao que se considerou abuso de poder pelo então presidente Richard Nixon, que deixara de executar despesas de programas aos quais se opunha.

No mesmo ano, criou-se o *Congressional Budget Office (CBO)*, uma agência que tem papel relevante em finanças públicas. Entre outros objetivos, cumpre-lhe prover apoio objetivo, não partidário, para auxiliar os parlamentares a lidar com assuntos envolvendo o orçamento e a economia. À CBO cabe também oferecer alternativas às informações prestadas ao Congresso por agências do Executivo.

O termo *impoundment* pode ser traduzido como o ato de apreender ou prender alguém, na forma da lei. Pode também designar a coleta e o acúmulo de água em um reservatório. Nos Estados Unidos, significa uma ação do presidente da República para conter despesas orçamentárias.

Diferentemente do Brasil, todavia, o *Impoundment Control Act* estabelece que o contingenciamento requer o exame do Congresso, que pode rejeitá-lo com apoio em manifestação do CBO. O presidente é obrigado a informar prontamente o contingenciamento e sua duração.

Pela Constituição americana, o Congresso tem o *power of purse*, isto é, o poder de decidir sobre finanças públicas. É ele quem elabora o Orçamento. A título de sugestão, o Executivo apresenta uma proposta. No Brasil, é o Executivo quem elabora o Orçamento. O Executivo pode, como acima mencionado, contingenciar verbas discricionárias a seu bel prazer.

Mais do que isso, pode, como dito, bloqueá-las, isto é, anular despesas, o que é ainda mais sério, eis que o Orçamento é uma lei que deve ser cumprida. Pelo art. 165, § 8º da Constituição “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à *previsão* da receita e à *fixação* da despesa (grifos meus). Assim, a despesa é fixa e sua execução é impositiva.

Apesar disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 9º, dispõe que o Executivo pode estabelecer “limitação de empenho e movimentação financeira”, o que significa deixar de realizar a despesa autorizada pelo Congresso. A rigor, esse dispositivo pode ser inquinado de inconstitucional. Os males do contingenciamento e do cancelamento são inequívocos.

Imagine-se uma obra de infraestrutura realizada com recursos do Orçamento da União, por exemplo uma rodovia ou o seu asfaltamento. A empresa que ganha a concorrência desloca engenheiros, mestre de obras e equipamentos para o local do empreendimento. Aluga residências na região. Começa a obra. Subitamente, sem qualquer aviso, o governo decide contingenciar ou cancelar a verba orçamentária. O custo para o país é incalculável, o prejuízo à boa alocação dos recursos é inequívoco. Muitas das obras interrompidas podem ter nesse lamentável processo uma de suas causas básicas.

## ■ Emendas parlamentares escandalosas

Claro, nosso Orçamento tem outras graves disfunções. É o caso das escandalosas emendas parlamentares, que aumentaram gigantescamente nos últimos dez anos e representam, segundo estudos de Marcos Mendes, 24% dos gastos discricionários da União. Tais emendas deveriam ser uma exceção aplicável a reduzidos casos. É o que ocorre nos países desenvolvidos em que, ainda conforme os estudos de Mendes, representam menos de 1% daqueles gastos, salvo no Estados Unidos, onde alcançam 2,6%.

A rigor, as emendas parlamentares em favor de estados e municípios não deveriam existir. No Chile, proíbe-se qualquer emenda. De fato, em matéria tributária, todos os países têm um pacto político implícito que reserva a cada uma das esferas – governo central e unidades subnacionais – sua parcela na arrecadação, incluindo as transferências intergovernamentais, que no Brasil são os fundos de participação de estados e municípios e a partilha do ICMS entre esses entes. Cada esfera deveria conter-se em sua fatia de recursos, admitindo-se o endividamento responsável para financiar investimentos.

Conforta saber que abandonamos uma situação muito pior. O processo orçamentário melhorou muito entre 1986 e 1987 com a abolição de aberrações

institucionais. Foram eliminados o Orçamento Monetário (que não tinha aprovação do Congresso), a “conta movimento” do BB (pela qual o banco tinha acesso ilimitado a recursos do BC) e as funções de fomento do BC (sim, o BC era uma espécie de banco de desenvolvimento). As reformas não tiveram continuidade, o que permitiria modernizar adicionalmente as finanças públicas. O Orçamento ainda se rege pela ultrapassada lei 4.320, de 1964.

Pior, a Constituição de 1988 inaugurou uma marcha da insensatez fiscal que se prolonga até hoje. Movidos pela missão utópica de eliminar as desigualdades sociais e a pobreza (que tinha seus méritos), os constituintes lançaram as bases de uma generosa previdência social e de amplos programas sociais. Pouquíssimos verificaram se havia a possibilidade de criação, no Brasil, de um estado de bem-estar social nos moldes dos vigentes em países ricos da Europa. Ampliou-se a vinculação de impostos a gastos com educação (vigente desde 1984), o que mais tarde se estenderia à saúde. O salário-mínimo foi indexado aos benefícios previdenciários.

Adicionalmente, os governos do PSDB e do PT tornaram realidade os princípios constitucionais sobre os programas sociais. Inventividade nunca esteve em falta para ampliar os respectivos gastos, processo que teve continuidade no atual governo com a criação do programa Pé de Meia e de incentivos ao professorado. Segundo cálculos de Raul Velloso, um de nossos melhores especialistas no tema, tais gastos representam hoje 84,8% das despesas primárias do setor público. Nada parecido ocorre no mundo.

A irresponsável ampliação desses gastos ao longo do tempo – quase todos de natureza obrigatória – fez com que eles se expandissem mais rapidamente do que os itens discricionários, especialmente em decorrência do envelhecimento da população e de seus efeitos na Previdência. O atual governo estabeleceu o piso para investimentos, que de certa forma pode também ser considerado mandatário. Quando computados os pisos de educação e saúde, 96% dos gastos do Executivo federal são obrigatórios. Em 1987, representavam 37%.

Assim, a rigor, restam apenas 4% para financiar gastos administrativos do governo federal e programas relevantes em favor da agricultura, da ciência e tecnologia, da cultura e da manutenção de brasileiros que frequentam cursos de mestrado e doutorado no exterior. Essa margem tende rapidamente a zero.

### ■ Três exemplos de reformas estruturais

Estudo recente de Dayson Almeida e Paulo Bijos, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara (*Projeções fiscais e orçamentárias: o*

*desafio das despesas discricionárias*) indica que, a partir de 2027, o achatamento das despesas discricionárias tornar-se-á crítico, em decorrência do crescimento acelerado dos itens mandatórios, incluindo as emendas parlamentares. Não sobrá um tostão para financiar as demais despesas do Executivo. Claro, o colapso acontecerá antes, a que se seguirá grave crise financeira.

No relatório recente do Banco Mundial sobre o desenvolvimento, dedicado a examinar a armadilha da renda – da qual o Brasil é prisioneiro – o glossário menciona a expressão “capitalizar na crise”, que significa “o processo pelo qual a crise provoca a oportunidade de implementar reformas importantes, que de outro modo seriam bloqueadas”. É o momento em que emerge o senso de urgência que, segundo cientistas políticos, gera o apoio social e político em favor de mudanças estruturais fundamentais para reverter a crise, de forma duradoura.

A história brasileira tem três exemplos de reformas estruturais relevantes que foram aprovadas em momentos de crise. O primeiro é o das mudanças do período 1964-1967, em seguida à instalação do regime militar. Empresários de São Paulo e militares de alta patente haviam fundado em 1962 o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais – IPÊS.

O instituto desenvolveu uma ampla campanha para desestabilizar o governo João Goulart e se preparou para o possível *day after*. Promoveu estudos sobre os problemas brasileiros, que foram acompanhados de propostas de reformas estruturais, as quais foram oferecidas ao novo governo. Isso provavelmente contribuiu para a rápida elaboração do Programa de Ação do Governo – PAEG. Membros do IPÊS assumiram cargos estratégicos em ministérios e empresas estatais.

O segundo exemplo é o das reformas e ações que se seguiram ao Plano Real, muitas delas com o objetivo contribuir para sua consolidação. Foram principalmente os casos da Lei de Responsabilidade Fiscal, das concessões de serviços de infraestrutura, da privatização de empresas estatais, entre elas a Telebrás e da renegociação das dívidas dos estados, que abriram a possibilidade de privatização de bancos estaduais e de empresas estatais de governos subnacionais.

O terceiro exemplo foi o das reformas do governo Temer, que contaram com ideias plasmadas no programa Uma Ponte para o Futuro, de autoria de seu partido, o MDB. Foram aprovadas a importante reforma trabalhista e a Lei das Estatais, entre outras medidas estruturais.

Nos dois últimos exemplos, não foi necessário contratar estudos como no caso do IPÊS. Havia ampla disponibilidade de textos derivados de pesquisas do Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, de associações privadas e de teses de mestrado e doutorado, que haviam mapeado os problemas da economia. Debates sobre os diferentes temas em seminários e eventos similares estavam (e estão) disponíveis.

A crise que se aproxima pode criar o ambiente de apoio social e político favorável a uma nova onda de reformas estruturais necessárias à criação de um novo ciclo de desenvolvimento do Brasil. Muito dependerá de quem seja o presidente da República, mas as condições para tanto estarão presentes. Ainda há esperança. ■

# A erosão da democracia americana sob Donald Trump



■ **RENATO JANINE RIBEIRO** é presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e professor de Ética e Filosofia Política na Universidade de São Paulo. Foi ministro de Estado da Educação e professor visitante na Universidade de Columbia (EUA)

O segundo mandato de Donald Trump está se revelando uma ameaça séria — talvez fatal — à doutrina do equilíbrio entre os três poderes, originalmente instituída na Constituição dos Estados Unidos. Para compreender o alcance dessa ameaça, é útil recorrer a uma formulação clássica da filosofia política moderna. Em carta escrita em 1887 ao bispo anglicano Mandell Creighton, o historiador britânico e liberal católico Lord Acton concebeu a frase que se tornaria um dos aforismos mais conhecidos da história política: “Todo o poder tende a corromper, e o poder absoluto corrompe absolutamente”.

Essa frase é frequentemente citada de forma incorreta, suprimindo-se o “tende a”, e sugerindo que todo poder corrompe, de maneira inevitável. No entanto, a formulação original é mais sutil: o poder *tende* a corromper, mas essa tendência pode ser contida — desde que o poder não seja absoluto. Trata-se, portanto, de um alerta não contra o exercício legítimo do poder, mas contra a ausência de limites e controles. O que Acton afirma é que o perigo não está no poder em si, mas em sua ilimitação.

A mesma preocupação já estava presente em Montesquieu, que, em *O Espírito das Leis* (1748), identificava formas de governo e os princípios que poderiam limitar os excessos do poder. Ele distinguia três regimes: a república, a monarquia e o despotismo. A república, modelo da Antiguidade, parecia a ele impraticável nos tempos modernos. A monarquia, por sua vez, poderia ser aceitável, desde que contida por freios institucionais e simbólicos — sendo a honra o mais importante deles. Para Montesquieu, a honra não é um valor objetivo, mas uma imagem externa, uma construção imaginária, ainda que socialmente eficaz. Mesmo sendo uma forma ilusória de limitação, o medo da desonra impedia o soberano de violar arbitrariamente a dignidade dos nobres e dos magistrados.

Esse princípio aparece de forma vívida em uma cena do romance *O Visconde de Bragelonne*, de Alexandre Dumas, quando Athos, humilhado, recusa-se a se submeter ao rei Luís XIV. Ele afirma que sua honra exige que mate o rei ou morra. Ele não vai matar o monarca, então se dispõe a se suicidar. Mas o rei o impede, e os dois se reconciliam. A disposição a morrer é um traço essencial da honra, pois mostra que o valor do nobre é mais importante, para ele, do que a própria vida. “A lixívia da honra se lava com sangue”, derramado ou passível de sê-lo.

## ■ O poder limitado por outros poderes

Embora ficcional, a cena ilustra como, mesmo no absolutismo francês, havia códigos simbólicos de contenção. Na monarquia constitucional, esses limites seriam reforçados pelos Parlamentos — órgãos meio legislativos e meio judiciais — e por um *ethos* de moderação. Já o despotismo, na visão de Montesquieu, é o poder absoluto em sua forma extrema, como exemplificado pelo sultão otomano, cujo governo se funda no medo, não na lealdade. Enquanto as tropas francesas lutavam por glória e honra, as do sultão lutavam por temor de punição.

Mais interessante, ainda, é o que diz Montesquieu da monarquia espanhola: ela mescla dois poderes opressivos — o trono e a Inquisição — mas é justamente a tensão entre ambos que produz certo limite recíproco. São dois males que, contrapostos, produzem um (relativo) bem. Daí, sua tese central: o poder precisa ser sempre limitado por outros poderes.

É com base nessa doutrina que se estrutura o sistema constitucional dos Estados Unidos, que separa o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Essa separação retoma, em parte, a tipologia de Políbio na Antiguidade, segundo a qual haveria três formas de governo: a monarquia (o poder de um só), a aristocracia (o poder de poucos) e a democracia (o poder de muitos). Na Constituição norte-americana, o presidente cumpre o papel do monarca (Executivo), o Senado e/ou a Suprema Corte funcionam como instâncias aristocráticas, enquanto a Câmara dos Representantes expressa o princípio democrático. Ao longo de dois séculos e meio, essa estrutura permitiu aos Estados Unidos evitar golpes de Estado, rupturas institucionais e suspensões constitucionais — um feito notável na história das democracias.

Esse equilíbrio não repousa apenas sobre o texto da Constituição, mas também sobre práticas consensuais profundamente arraigadas na cultura política americana. Um exemplo é o tribunal do júri: condenações ou absolvições exigem unanimidade. Os jurados podem discutir durante dias até, mas se não houver acordo, não haverá decisão. O impasse obriga ao diálogo, fonte de consenso, e essa lógica informal permeia grande parte da vida política nos Estados Unidos.

## ■ Trump corrói o equilíbrio entre os poderes

Tal tradição está sendo corroída por Donald Trump. Durante seu segundo mandato, ele tem concentrado poder como nenhum outro presidente recente. Obteve maioria nas duas casas do Congresso e moldou a Suprema Corte com dois terços de juízes alinhados a seu partido, rompendo a tradição de equilíbrio entre indicações conservadoras e progressistas. Assim, o Executivo deixa de encontrar oposição efetiva nos outros dois poderes. Isso equivale, na prática, a uma ruptura com a doutrina de Montesquieu e com o sistema de *checks and balances*.

Além disso, Trump ignora sistematicamente os limites legais e institucionais. Chegou a ameaçar a demissão do presidente do Federal Reserve — algo vedado pela legislação americana —, atacou universidades, agências federais e outras instituições independentes. Isso, para não falar de suas ameaças a países estrangeiros, como o Panamá, a Groenlândia e até mesmo o Canadá. Essas ações configuram não apenas um forte descaso pelos freios constitucionais, mas também uma ofensiva contra a sociedade civil, que sempre atuou como barreira informal ao autoritarismo.

Importa lembrar que o equilíbrio de poderes, em sua concepção mais ampla, não se restringe às três esferas do Estado. A sociedade civil — imprensa, universidades, centros de pesquisa, movimentos cívicos — é parte essencial desse sistema. O princípio que sustenta o modelo norte-americano é que todo poder, para não corromper, deve ser limitado por outro. Onde não há limites, há abuso.

É verdade que outros presidentes também ultrapassaram os limites legais, mas apenas em tempos de crise grave. Abraham Lincoln suspendeu o *habeas corpus* durante a Guerra Civil. Franklin D. Roosevelt internou cidadãos de origem japonesa durante a Segunda Guerra Mundial. No entanto, ambos enfrentavam ameaças existenciais ao país. Trump, ao contrário, reivindica poderes excepcionais *em tempos de paz*, sem justificativa plausível. É aí que reside o perigo: ele busca um poder absoluto, não por necessidade, mas por ambição.

Essa é a diferença essencial. Os excessos de Lincoln e Roosevelt ocorreram em contextos de urgência nacional, com justificativas ligadas à sobrevivência do Estado. Já Trump subverte o sistema deliberadamente, minando os fundamentos institucionais da democracia americana em nome de seu projeto pessoal de poder. É lamentável que o “partido de Lincoln”, o Republicano, tenha renunciado ao respeito a valores fundamentais da democracia, para ficar a reboque de um extremista – que, como tal, vê como seus principais inimigos o diálogo e o acordo. ■

## ■ Referência:

- Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748.
- Lorde Acton, carta a Mandell Creighton, 1887.
- Dumas, Alexandre. *Le Vicomte de Bragelonne*, 1847–1850.
- Constituição dos Estados Unidos da América, 1787.
- Tocqueville, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*, 1835–1840.
- Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, 1908.
- Federal Reserve Act, 1913.

# Xi Jinping, o líder incontestado da China



■ **CLÁUDIA TREVISAN** é diretora executiva do Conselho Empresarial Brasil-China, foi correspondente na China dos jornais Folha de S.Paulo e Estado de S.Paulo, é autora dos livros “Os Chineses” e “China – O Renascimento do Império”

A desintegração da União Soviética, em 1991, e o colapso de seu Partido Comunista chocaram Xi Jinping, que classifica os eventos como “dolorosos demais para serem lembrados”. A obsessão em evitar destino similar na China motiva suas políticas de fortalecimento ideológico, centralização do poder e cultivo de um sentimento de propósito e disciplina. A outra fonte de inspiração remonta ao passado glorioso do antigo Império do Meio, que teve a maior economia do mundo durante grande parte da Era Cristã – até encontrar a Revolução Industrial britânica no século XIX.

A exemplo de Donald Trump, nos EUA, o líder incontestado da China também ambiciona tornar seu país grande de novo. No seu léxico pessoal, esse processo significa o “rejuvenescimento da nação” para a realização do “Sonho Chinês”, que só estará completo com o retorno de Taiwan e o restabelecimento da integridade territorial ameaçada durante o “Século de Humilhação” – o período entre meados dos séculos XIX e XX, no qual a China foi invadida por potências estrangeiras.

A narrativa de Xi coloca o Partido Comunista como protagonista imprescindível nessa trajetória. Também inclui estratégias para colocar a China na liderança tecnológica em setores chave da economia do futuro, entre os quais Inteligência Artificial, baterias e carros elétricos, energia solar e eólica e semicondutores. Tudo isso embalado na crença de que o Ocidente, em particular os EUA, está em decadência, enquanto a China e o Sul Global, em ascensão. “O mundo está passando por mudanças profundas não vistas em um século, mas o tempo e o *momentum* estão do nosso lado”, disse Xi em 2019.

A relação entre ele e a organização a que se dedica a fortalecer é marcada por uma alta voltagem de drama, perdas e sacrifício pessoal. Desde a infância, sua história se confunde com a história da China e do Partido. Seu pai, Xi Zhongxun, lutou ao lado de Mao Zedong na guerra civil contra os nacionalistas de Chiang Kai-Shek, que terminou na vitória dos comunistas em outubro de 1949. Na primeira déca-

da do novo governo, Zhongxun assumiu vários cargos de liderança na capital do novo governo, Pequim, entre os quais chefe do Departamento de Propaganda e Vice-Primeiro-Ministro. Mas, como muitos revolucionários, ele foi tragado pela turbulência de disputas internas que tomou conta do Partido a partir do fim dos anos 50. No início da década seguinte, Xi Zhongxun foi acusado de permitir a publicação de um livro com supostas críticas veladas a Mao. Como resultado, perdeu suas posições e foi colocado em prisão domiciliar, o que abalou o sentimento de segurança e estabilidade em que a família vivia em Pequim. Xi Jinping tinha 9 anos quando o pai caiu em desgraça.

Pouco tempo depois, a situação se agravaria ainda mais. Em 1966, Mao deu início à Revolução Cultural, um dos mais traumáticos eventos da história recente da China, que levou a um violento ataque a líderes do Partido Comunista e a intelectuais, ao fechamento de escolas e universidades, à demonização da cultura ocidental e à perseguição, pelos temidos Guardas Vermelhos, dos classificados como inimigos de classe.

Historiadores estimam que entre 1,5 milhão e 2 milhões de chineses morreram no período. “Bombardear o quartel general!” era o grito de guerra de Mao para a ofensiva contra as instituições estabelecidas. No caos que tomou conta da China, as acusações contra Xi Zhongxun transformaram todos os integrantes de sua família em alvos de campanhas e ataques contra supostos antirrevolucionários. No fim dos anos 60, a meia-irmã de Xi Jinping, Heping, mãe de dois filhos, cometeu suicídio.

## ■ Sessões públicas de humilhação

Estigmatizado como filho de um “reacionário”, o futuro líder da China foi submetido a sessões públicas de humilhação e, quando tinha cerca de 14 anos, colocado em uma detenção juvenil durante o inverno. “À noite, eu dormia no chão gelado. Eu usava um tijolo de gelo como travesseiro. Meu corpo todo estava coberto por piolhos. Eu desabei, consumido pela doença e até pensei na morte”, relatou em 1984, segundo o livro *The Party’s Interests Come First: The Life of Xi Zhongxun, Father of Xi Jinping*, de Josef Torigian. A família ficaria oito anos sem ver o patriarca Zhongxun.

Quando os Guardas Vermelhos começaram a sair do controle, Mao decretou que os jovens estudantes das cidades deveriam deixar as escolas e viver na zona rural, para realizar trabalhos braçais e aprender com os camponeses. Aos 15 anos, Xi Jinping foi enviado à vila Liangjiahe, a 870 km de Pequim. Desolada, pobre e sem eletricidade nem saneamento básico na época, Liangjiahe fica na província de Shaanxi, conhecida por ter Xi’an e os milenares Guerreiros de Terracota e Yan’an, o lugar que serviu de base para os comunistas nos últimos anos da Guerra

Civil contra os nacionalistas. Os revolucionários, incluindo Mao e Xi Zhongxun, viviam em cavernas escavadas nas montanhas da região. Xi Jinping permaneceu em Liangjiahe até 1975 e gradualmente se destacou como uma liderança local. Em 1973, ele protagonizou a primeira de nove tentativas frustradas de ser aceito como membro do Partido Comunista da China. Seu histórico familiar depunha contra suas pretensões.

A tentativa bem-sucedida veio em 1974, quando Xi tinha 21 anos e caminhava para o fim de sua experiência na zona rural. No ano seguinte, ele entraria na Universidade Tsinghua, em Pequim, onde se formou em Engenharia Química. Os sete anos em que passou na zona rural acabaram se tornando uma referência para medir sua tolerância ao sofrimento. “Mais tarde na vida, sempre que eu encontrei dificuldades, eu pensava naquele período. Como eu poderia não seguir em frente agora quando eu pude trabalhar sob aquelas condições extremamente difíceis? As dificuldades de agora não se comparam às dificuldades de então”, escreveu em um texto autobiográfico de 1998.

O destino da China e da família Xi mudou depois de 1976, quando a morte de Mao colocou fim à Revolução Cultural e ao turbulento período da história do país. Como muitos revolucionários que caíram em desgraça nos anos 60, Xi Zhongxun foi reabilitado. Outro comunista com trajetória semelhante foi Deng Xiaoping, o líder que saiu vitorioso na disputa de poder que se seguiu à saída de cena de Mao. Sob seu comando, o Partido Comunista iniciou, em dezembro de 1978, o processo de reforma e abertura que provocaria uma nova revolução na China, com o mergulho na globalização e sua transformação na fábrica do mundo.

Com Deng, o pragmatismo passou a orientar as decisões do Partido. A China normalizou as relações diplomáticas com os Estados Unidos, vistas pelo novo líder como essenciais para a atração de capital, tecnologia e *know how* de gestão empresarial. Xi Zhongxun se tornou o chefe do Partido na Província sulista de Guangdong, próxima de Hong Kong e Macau e conectada com a diáspora chinesa na Ásia. Nessa posição, ele desempenhou papel central na criação das primeiras Zonas Econômicas Especiais (ZEE), áreas regidas por regras favoráveis à atração de investimentos estrangeiros. A mais célebre delas é Shenzhen, uma vila de pescadores que se transformou em um dos motores de inovação da China e do mundo – é lá que estão as sedes da Huawei e da BYD.

A trajetória do pai alimentou a expectativa de que Xi Jinping aprofundaria as reformas liberalizantes na China, com gradual redução do papel do Estado e até uma maior abertura política. Depois de assumir o comando do Partido em 2012, o novo líder se revelou transformador, mas não na direção que muitos esperavam. Sua ascensão na hierarquia de poder começou pouco depois da formatura na Universi-

dade Tsinghua, com posições em governos local, provincial e nacional. De 1985 a 2002, ele desempenhou uma série de funções em Fujian, a província costeira que fica em frente a Taiwan. De 1999 a 2002, ele foi governador da região, cargo que deixou para assumir o comando de Zhejiang, uma das províncias mais ricas da China, célebre pelo protagonismo do setor privado – entre outras empresas, é a sede do Alibaba e do DeepSeek, a revelação chinesa na área de Inteligência Artificial.

## ■ Chegada ao Politburo e à liderança do país

Xi alcançou projeção nacional em 2007, quando se tornou um dos nove integrantes do Comitê Permanente do Politburo, o órgão máximo de poder na China, depois de chefiar a cidade de Xangai por alguns meses. Na época, o líder do Partido Comunista e do país era Hu Jintao. Logo ficou claro que Xi o sucederia em 2012, no 18º Congresso Nacional do Partido Comunista. No dia 15 de novembro daquele ano, o novo dirigente da China subiu a um palco no Grande Palácio do Povo, na Praça da Paz Celestial, como líder do Comitê Permanente do Politburo, que havia sido reduzido de nove para sete integrantes.

Quando chegou ao topo do poder, Xi era menos conhecido na China do que sua mulher, Peng Liyuan, uma célebre cantora de músicas folclóricas e patrióticas, que ganhou proeminência na trupe artística do Exército de Libertação Popular. Em algo raro na época, eles se conheceram quando Xi era divorciado. O casamento veio em 1987. Quatro anos mais tarde nasceu a filha do casal, Xi Mingze, que estudou na Universidade de Harvard.

O novo timoneiro tinha uma visão crítica da organização que passaria a comandar. Na década decorrida desde a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, em 2001, o crescimento do PIB havia alcançado a média de 10,4% ao ano. A corrupção se expandiu, ao mesmo tempo em que a busca do enriquecimento se estabeleceu como a nova crença do país. Xi acreditava que o Partido Comunista vivia uma crise existencial e precisava se purificar do ponto de vista moral e ideológico. Logo que assumiu o controle da China, ele lançou uma campanha anticorrupção que, desde então, levou à punição de 4,7 milhões de pessoas. "Nosso Partido enfrenta muitos desafios severos e existem muitos problemas urgentes que precisam ser resolvidos, particularmente problemas como corrupção, distanciamento do povo e comportamento excessivamente formalista e burocrático", disse quando chegou à nova posição. "Se permitirmos que a corrupção se espalhe, ela acabará levando à destruição do Partido e do Estado", ressaltou no ano seguinte.

Na visão de Xi, a organização necessitava ser revitalizada, com aumento da disciplina e do comprometimento ideológico com o marxismo-leninismo, o maoísmo e seu próprio pensamento. Com isso, a legenda poderia exercer com maior

eficácia seu papel essencial na condução da China. "Leste, Oeste, Sul, Norte e Centro – o Partido lidera tudo", declarou na sua recondução ao poder, em 2017. Além da crença na liderança absoluta da organização, Xi via a necessidade de centralização do poder em suas mãos para promover as mudanças que considerava necessárias. Entre o início das reformas econômicas de Deng Xiaoping, em 1978, até a chegada de Xi ao poder, em 2012, o Partido implementou um sistema de liderança coletiva entre os integrantes do Comitê Permanente do Politburo, em reação aos anos de Mao, que exerceu o poder de maneira personalista e, muitas vezes, arbitrária.

Em 2016, o Comitê Central do Partido Comunista emitiu um comunicado no qual apresentava Xi Jinping como o “núcleo” da liderança da organização. Nos dois anos seguintes, o “Pensamento de Xi Jinping sobre o Socialismo com Características Chinesas para a Nova Era” foi inscrito nas Constituições do Partido e do Estado chinês. Até então, só o “pensamento” de Mao era mencionado. Xi também assumiu de maneira imediata, em 2012, os três cargos que definem o poder na China: secretário-geral do Partido Comunista, presidente do país e chefe da Comissão Militar Central, que comanda as Forças Armadas. Seu antecessor, Hu Jintao, teve que esperar dois anos para acumular todas as funções. O nacionalismo aumentou, o estudo das ideias de Xi se disseminou no Partido, em escolas e em universidades, e surgiram aplicativos de celular para propagá-las.

A centralização de poder levou ao abandono de regras e instituições adotadas para dar previsibilidade ao processo sucessório e evitar a perpetuação de um único líder. Em 2018, o Congresso Nacional do Povo aboliu o limite de dois mandatos consecutivos que vigorou nos governos de Jiang Zemin e Hu Jintao, antecessores de Xi. Quatro anos mais tarde, ele foi reconduzido ao comando pela terceira vez. Com 72 anos, poderá manter a posição por prazo indeterminado.

Em outra quebra de tradição, Xi abandonou o princípio de Deng Xiaoping que havia orientado a política externa da China desde o começo do processo de reforma e abertura: "Oculte sua força, espere o momento certo, nunca assuma a liderança". Quando ele chegou ao comando do Partido Comunista, em 2012, a China já ocupava havia dois anos o posto de segunda maior economia do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos.

### ■ Políticas industriais *Made in China*

O novo líder adotou uma postura muito mais assertiva do que a seus antecessores no cenário internacional. Lançada no segundo semestre de 2013, a Iniciativa Cinturão e Rota se propunha a ligar a China à Ásia Central, ao Oriente Médio e à Europa, em uma recriação da antiga rede de conexões que formava a Rota da Seda.

Até agora, 150 países aderiram ao programa, que movimentou US\$ 1 trilhão em investimentos e contratos de construção.

Três dias antes da posse de Donald Trump em seu primeiro mandato, em 2017, Xi se tornou o único presidente da China a participar do Fórum de Davos, a meca das elites pró-globalização. Em seu discurso, ele defendeu o livre mercado, as instituições multilaterais, em especial a Organização Mundial do Comércio, e o Acordo de Paris sobre combate às mudanças climáticas – todos alvos de Trump. E mandou um recado nada velado ao futuro dirigente dos EUA: “Adotar o protecionismo é como trancar-se em um quarto escuro. O vento e a chuva podem ser mantidos do lado de fora, mas também a luz e o ar”.

A ofensiva internacional sofreu um revés menos de três anos depois, com o início da pandemia de Covid-19, que teve sua origem na cidade chinesa de Wuhan. O surto levou à deterioração das relações com Washington e a Europa, que sofreram novo abalo em 2022, quando a Rússia invadiu a Ucrânia 20 dias depois de Xi e Vladimir Putin professarem uma parceria “sem limites”.

Mas o pano de fundo da disputa geopolítica com os Estados Unidos é o rápido avanço tecnológico da China em áreas como 5G, baterias e carros elétricos, energia renovável, Inteligência Artificial, robótica, drones e trens de alta velocidade. O presidente chinês transformou a visão do Partido em relação à economia e passou a dar mais ênfase à qualidade do que à quantidade do crescimento. O ritmo de expansão do PIB saiu dos dois dígitos registrados do período de 2002 a 2012 para um patamar de 6%, que agora se aproxima de 5%. Xi buscou mudar os motores de propulsão da economia, com foco em autossuficiência tecnológica e manufaturas avançadas. O desenvolvimento desses setores ganhou o impulso de políticas industriais adotadas por Xi logo no início de seu governo, como o *Made in China 2025*, lançado em 2015.

No dia 20 de janeiro de 2025, quando Trump tomou posse em seu segundo mandato, a chinesa DeepSeek lançou um novo modelo de linguagem que abalou seus competidores americanos, cujas ações registraram quebras brutais. Apesar dos avanços, o país continua dependente de importações em áreas estratégicas, como semicondutores, o que o torna vulnerável a restrições de exportação de chips avançados impostas pelos EUA. Em contrapartida, a China desenvolveu nas últimas quatro décadas uma imensa capacidade de refino de minerais críticos para indústrias ligadas à transição energética, semicondutores, telecomunicações e defesa. No caso de terras raras, esse domínio chega a 92%, e Xi usou essa posição dominante para se contrapor às barreiras americanas.

O líder chinês também priorizou a modernização e o comprometimento ideológico do Exército de Libertação Popular, as Forças Armadas da China, que são

subordinadas ao Partido Comunista, e não ao Estado. Além de afastar oficiais por suspeita de corrupção e aumentar o profissionalismo da corporação, Xi promoveu a modernização tecnológica e o desenvolvimento das capacidades “inteligentes” de combate, com uso de Inteligência Artificial e recursos cibernéticos. Sob Xi, a Marinha se tornou a maior do mundo em número de navios e a segunda maior em quantidade de porta-aviões. A China também registrou avanços significativos em seu programa espacial, que só está atrás ao dos EUA.

Prestes a completar 13 anos à frente da segunda maior economia do mundo, Xi tem muito a festejar, mas muito com o que se preocupar. A transição da China para um novo modelo de crescimento ainda enfrenta incertezas, em um cenário externo que continuará a ser marcado pela rivalidade geopolítica com Washington.

Com queda nos índices de natalidade, a população chinesa envelhece rapidamente e começou a encolher em 2022. Ainda que a pobreza extrema tenha sido erradicada, há grande desigualdade de renda nas cidades e entre as cidades e as zonas rurais. E a diferença com os Estados Unidos em termos de prosperidade continua enorme: aos US\$ 13,3 mil, o PIB per capita dos chineses equivale a 15,5% dos US\$ 85,8 mil dos americanos. Mas a experiência ensina que não se deve subestimar a capacidade de Xi de navegar águas turbulentas. ■

# O freio e o motor da Inteligência Artificial brasileira



■ **FABRO STEIBEL** é diretor executivo do ITS Rio. PhD, afiliado ao Berkman Klein Center na Universidade de Harvard, fellow em governo aberto pela Organização dos Estados Americanos, pós-doutor na Universidade das Nações Unidas, doutor na Universidade de Leeds e pesquisador visitante na Universidade da Califórnia San Diego

O Brasil está em ritmo acelerado para regular a Inteligência Artificial (IA). O Senado aprovou, no final de 2024, o Projeto de Lei 2.338/2023, que cria a “Lei da Inteligência Artificial”. O texto introduz um sistema de freios e contrapesos ao desenvolvimento tecnológico nacional, criando nada menos que 56 obrigações para quem quiser apostar na Inteligência Artificial brasileira. É o inverso do que precisamos.

Para comparação, o AI Act da União Europeia contém apenas 39 obrigações. Em comparação com a Europa, nós aumentamos não só a quantidade, mas a intensidade das obrigações. Incluímos obrigações específicas para o setor público, aumentamos as hipóteses de IA de alto risco e, como regra, tratamos desenvolvedor, aplicador e distribuidor da tecnologia como iguais. É fato que os freios foram amenizados ao longo do debate, mas a matriz adotada de *compliance* desacelera o ecossistema de inovação.

Se o AI Act um dia nos inspirou, os ventos na Europa mudaram e os arrependimentos são claros. Sobre a competitividade do bloco, o Relatório Draghi foi explícito ao recomendar a “desregulação” para garantir o futuro do Estado de Bem-Estar Social. Draghi, presidente do Banco Central Europeu (e primeiro-ministro da Itália), está certo em sua preocupação. Quando o AI Act começou a tramitar, em 2021, a Europa representava 3% das 100 maiores empresas digitais. Em 2024, mesmo com o *boom* da IA generativa, a Europa segue estagnada e esmagada entre Estados Unidos e China.

Para desregulamentar, a Europa depende de harmonizar regras e definir excepcionalidades para as médias e pequenas empresas. Mas a gênese da regulação traz seus limites: o que foi instituído é um freio para o desenvolvimento da tecnologia, em prol da prevenção de riscos. No Brasil, por sua vez, ainda temos a chance de mudar o tom do debate. Em 2025, a Câmara dos Deputados passa a

analisar o texto, com previsão de publicação do relatório final ao fim do ano. Já foram anunciadas consultas públicas para calibrar os freios instituídos pela Lei.

No Legislativo temos pela frente três caminhos a escolher: podemos manter as escolhas do Senado — que, por sua natureza, criam uma grande barreira de proteção contra tecnologias —, optar por uma estrutura que foque mais nas oportunidades que nos riscos — até que sejamos de fato produtores de tecnologia —, ou misturar os dois caminhos na busca de um consenso. O ideal, em qualquer caso, é apostar em um veículo que acelere rápido e freie quando necessário (e não em um carro que fique parado, enquanto os outros decolam).

## ■ O efeito Bruxelas na IA

A União Europeia saiu na frente com o AI Act. A proposta começou a ser discutida ainda em 2017. De lá até 2024, foram mais de 2 mil consultas, com inúmeras metodologias e processos participativos. O processo nem se compara ao realizado aqui. A Comissão de Juristas que redigiu a primeira versão do texto chegou a publicar todas as contribuições que recebeu, mas a transparência parou ali. Ao longo da tramitação, a metodologia adotada no Senado consistiu em consultas públicas a especialistas, com diversas repetições entre os participantes. Importante notar que o Senado até hoje se nega a publicar as contribuições recebidas.

A proposta do AI Act é clara: estipular obrigações conforme o nível de risco. É assim que regulamos estradas ou produção de energia, e essa é uma boa prática legislativa. O dilema está na dosagem para algo que ainda desconhecemos. Na Europa, foram quatro as classificações de risco adotadas: riscos irremediáveis são tratados com proibição; para casos de elevado risco, aplicam-se grandes obrigações; para os riscos conhecidos e limitados, regras de transparência; e, para os casos de risco mínimo, prática da autogovernança.

A regulação por risco tem formato de pirâmide, com o risco elevado na ponta de cima. Ou seja, o risco alto e máximo são exceções, não a regra. Não é isso que estamos trazendo para o Brasil. A Europa, em 2021, estimou que 10% dos usos de IA seriam regulados como de alto risco. Uma análise independente por lá, em 2024, encontrou um percentual maior, de 18%. Já no Brasil, uma análise conduzida pelo ITS Rio identificou 35% dos usos classificados como de alto risco (mais de um terço do mercado analisado).

O Senado se inspirou no regulamento europeu, mas muito inovamos ao longo do processo. Outros países fizeram o mesmo, como Colômbia. O problema é que esquecemos que a Europa não institui só freios, mas muitos motores. Nos últimos anos, o bloco aprovou mais de 20 regulamentos sobre mercados digitais. É o caso,

por exemplo, do incentivo à interoperabilidade, da obrigação de compartilhamento de dados públicos, das segurança jurídica para tratamento de dados não pessoais, dentre outros. Nenhum desses regulamentos trouxemos como inspiração para cá, aumentando ainda mais o perfil restritivo que estamos tomando.

## ■ O papel do Poder Executivo

O Brasil publicou, em 2023, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA). São 31 ações, com uma promessa de investimento de 23 bilhões de reais. É um documento importante e baseado em consultas com diversos atores da sociedade, mas ainda modesto. Além de ter dois terços das atividades por iniciar, o investimento bruto é pequeno em comparação com a concorrência.

A corrida da IA é liderada pela China e pelos Estados Unidos. Cada um aportou, só nos últimos anos, mais de 300 bilhões de reais no fomento do mercado interno. E movimentações globais em 2025 indicam que as cifras vão aumentar: o governo Trump anunciou 500 bilhões de dólares em investimentos, e valor semelhante deverá ser investido pela União Europeia.

Mas é possível promover a IA nacional mesmo com orçamentos menores, basta colocar apostas onde temos chances de despontar. O Japão, por exemplo, aumentou as hipóteses de uso de material protegido para treinamento de modelos fundacionais; a França apostou em atrair *datacenters*, com fornecimento de energia nuclear abundante no país; já Reino Unido e Singapura investiram em regulação ágil e *sandboxes*. A própria Europa está criando bancos de dados públicos para treinamento e criando “Fábricas de IA”. Sem falar na China, que há mais de 15 anos tem planos estratégicos implementados para fomentar sua tecnologia.

E o que poderia o Brasil fazer? Podemos apostar, por exemplo, na energia renovável, na agenda verde e no mercado agro. Enquanto infraestruturas de IA, como *datacenters*, estão crescendo lá fora com uso de combustíveis fósseis, o Brasil possui uma matriz majoritariamente renovável, da energia eólica ao biometano. O Brasil também ocupa posição de destaque no G20, que presidiu em 2024, e agora na COP30 e no BRICS. Nesses locais o Brasil já vem promovendo a agenda de uso de tecnologias para combater as mudanças climáticas. E sobre o mercado do agronegócio, basta dizer que estados como Goiás e São Paulo estão disparados na corrida pelas maiores AgTechs.

## ■ A aposta no modelo aberto

Além de uma regulação que fomente oportunidades, precisamos fomentar tecnologias que possamos dominar. Isso implica escolher entre dois modelos

de IA: aqueles de código, dados e sistemas abertos, e aqueles proprietários, fechados. No modelo aberto, todos podem ser produtores de tecnologia, bastando investir na adoção ou no desenvolvimento. No modelo fechado, só podemos ser consumidores, e nosso uso é condicionado ao pagamento de assinaturas ou APIs. A combinação de IA aberta e fechada é importante para a competitividade, mas apenas a IA aberta permite nos tornar produtores de tecnologia de ponta.

O modelo fechado de IA é capitaneado pelos Estados Unidos. Lá, a proposta é repetir a fórmula de sucesso aprendida com redes sociais ou ferramentas de busca, mercados que dominam. Nesse sentido, o governo investe pesado para favorecer a inovação gerada por poucas e grandes empresas. Esse é o modelo das *big tech* a aparecer, e funciona (basta ver a OpenAI, que se tornou líder de mercado em menos de dois anos).

Já o modelo da China é apostar na IA aberta, e isso não é de hoje. A China investe em tecnologias abertas como política de Estado, como infraestrutura pública digital. O Brasil, diga-se de passagem, sempre foi líder em tecnologias abertas, tendo sediado por mais de 10 anos o principal evento internacional do tipo em Porto Alegre.

E vale ver como o modelo de IA aberta está alterando as regras de competição mundial. Vindo da China, o DeepSeek ganhou fama internacional ao gerar resultados comparáveis aos melhores modelos fechados, mas usando uma fração do custo equivalente. O DeepSeek apostou no modelo aberto, explicando em artigos como o treinamento foi feito, como placas “série B” foram aproveitadas ao máximo para processamento, dentre outros avanços.

E por que isso importa para o Brasil? Se quisermos ser produtores de tecnologia, não podemos depender de pagar assinaturas e ter acesso restrito a modelos de IA. Como vamos falar sobre o solo brasileiro, os biomas do Pantanal ou da Amazônia, compreender as particularidades do SUS ou lidar com as diversas formas de falar português, se sempre dependermos de terceiros para isso?

Além disso, o que o Brasil já demonstrou – e o Japão também – é que as tecnologias abertas adaptadas para uso local podem ser não apenas até 70% mais em conta para pequenas e médias empresas, como muito mais eficientes em entender as peculiaridades da língua local.

## ■ O motor da Inteligência Artificial no Brasil

Para iluminar o caminho, podemos nos inspirar no caminho escolhido por Goiás. O Estado foi o primeiro a aprovar uma lei ampla de IA no Brasil. E o que fez?

Focou na criação de motores para a IA decolar na região (sem abdicar dos freios necessários).

Goiás apostou, por exemplo, no fomento aos *datacenters* verdes, um diferencial nosso. A matriz energética local, somada ao biometano, torna a região atrativa internacionalmente para créditos de carbono. Estamos agora competindo com Singapura, que saiu na frente e promoveu a ideia de “*datacenters* tropicais”, que se diferenciam por tirar proveito de climas quentes e úmidos. Se seguirmos esse caminho, Goiás pode ser – em breve – um modelo de *datacenters* “latinos” para toda região.

A segunda aposta de Goiás foi investir em IA aberta. A Lei criada não apenas coloca essa tecnologia como prioridade, orientando investimentos públicos e privados, como também integra IA aberta à pesquisa científica. O regulamento estimula parcerias com a UFG, envolve o Sistema S e outros órgãos de educação locais. O CEIA, centro de excelência dentro da universidade pública, já congrega mais de 60 empresas e 800 pesquisadores em IA, algo único no país.

Por fim, a outra aposta de Goiás é fomentar o agronegócio. Responsável pelo *superávit* da balança comercial, a aposta da regulação é tornar o agro mais verde e lucrativo. Isso implica combinar pesquisa e investimentos para criar soluções próprias para o solo, o clima e os desafios peculiares que só Centro-Oeste tem.

## ■ A trajetória de sucesso nacional

O Brasil costumava ser pioneiro na regulação de novas tecnologias. Em 1993, antes mesmo da internet comercial, criamos o Decálogo da Internet, um marco que define princípios para uma rede livre e aberta. Em 2000, realizamos o primeiro fórum de software livre, em Porto Alegre. Em 2004, fomos um dos primeiros a ter um portal de transparência e, em 2011, cofundamos a Parceria de Governo Aberto. Vale lembrar também a criação da governança multissetorial *sui generis*, que é o CGI.br, e o processo pioneiro participativo que gerou o Marco Civil da Internet.

Além disso, somos já um grande mercado em *blockchain*. Fomos pioneiros ao criar o Fórum Blockchain Gov, com primeira edição em 2018, reunindo quase duas dezenas de inovações no setor público. E já somos exportadores de soluções e de especialistas em tecnologias descentralizadas. Isso sem falar no nosso sucesso no G20 com infraestruturas públicas digitais (DPIs), em que destacamos inovações transformadoras como o Gov.br e o Pix.

Mas, e a nossa liderança em inteligência artificial? Aqui, não somos páreo internacional. Conseguimos alguma relevância na governança multissetorial de IA, mas só isso. Enquanto isso, se olharmos as Cúpulas de IA (incluindo

as do Reino Unido, Coreia do Sul e Paris), todas focam mais em riscos que oportunidades. E, assim, ninguém está realmente desafiando a hegemonia americana e chinesa.

Hoje, participamos do mercado de IA basicamente como consumidores. Ao fazer isso, adotamos tecnologias que não entendem de cerrado ou do SUS, ou compreendem bem o Português quebrado que chega nos *call centers*. E pior: as *startups* criadas aqui que se destacam em IA vão para fora, em busca de financiamento.

Para reverter a estagnação, precisamos fazer duas coisas: criar oportunidades, motores que nos façam ser competitivos, e equilibrar os freios, para quando nos tornarmos velozes. O que é certo é que precisamos fomentar a Inteligência Artificial Brasileira. De outra forma, como já percebeu a Europa, corre risco o financiamento do Estado do Bem-estar Social. . ■

# IA já é ferramenta tecnológica da diplomacia



■ **EDUARDO GRADILONE** é diplomata, advogado e mestre em Direito Constitucional pela USP. Na carreira diplomática serviu em Washington, Bogotá, Paramaribo, Londres, Tóquio e Cidade do Vaticano. Foi subsecretário das Comunidades Brasileiras no Itamaraty, e embaixador em Wellington, Ancara, Bratislava e Teerã

*“No intrincado cenário das relações internacionais contemporâneas, caracterizado por uma crescente complexidade e interconexão global, a Inteligência Artificial (IA) emerge não apenas como uma inovação tecnológica, mas como um instrumento estratégico e aliado indispensável para a prática da diplomacia moderna.”*

*\*NotebookLM (Google), consolidando e resumindo comentários de ChatGPT (Open AI), Copilot (Microsoft), Grok (Elon Musk), Gemini (Google), DeepSeek (China) e META (Facebook) sobre aplicação de IAs na diplomacia.*

Na última reunião do Conselho Editorial da **Revista Interesse Nacional**, o conselheiro Joaquim Falcão perguntou-me como seria a minha participação, e respondi que escreveria sobre Inteligência Artificial e diplomacia. Escolhi o tema mesmo ciente do quanto já existe publicado sobre ele, além das dificuldades que qualquer candidato a autor enfrenta hoje para produzir algo diferente do que as IAs já criaram ou podem criar e entregar em segundos. Elas até competem em termos de capacidades, profundidade e originalidade, merecendo, por isso, a autoria que lhes reconheci acima.

Para demonstrar isso, pedi às mesmas IAs que foram ali mencionadas para que o pesquisassem e à “Manus AI” para que, com os resultados, colocasse na internet um texto-resumo sobre a importância que têm nesse campo (vide “link” <https://rfqekqsi.manus.space/>). O leitor notará que o meu difere por estar baseado, sobretudo, na minha experiência no Itamaraty com o uso de tecnologias para processar informações, sendo as IAs – sob esse e muitos outros aspectos – a mais atual e relevante delas.

Começo assim comentando que já em 1978 e 1979, durante o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores

(MRE), impressionaram-me aulas do embaixador Gelson Fonseca sobre relações internacionais, sobretudo quando tratou da obra "Os Nervos do Governo" de Karl Deutsch (1963), que mostra como os sistemas políticos operam através da comunicação e do controle, de forma similar nos nervos de um organismo, e como a informação é processada e utilizada pelos governos para a tomada de decisões e manutenção do poder. Depois do curso, fui lotado na Divisão do Pessoal, em que participei ativamente de projeto de modernização que replicou – inclusive com os mesmos técnicos e técnicas – iniciativa implementada com sucesso na área de promoção comercial do Ministério. Busquei colaborar com minha experiência anterior na iniciativa privada como advogado, em que informática e programas sofisticados eram intensamente utilizados para lidar com informações.

Mais tarde, como assessor na Subsecretaria Geral de Assuntos Políticos, julguei que recursos semelhantes poderiam contribuir para facilitar a execução de uma de minhas tarefas trabalhosas, que consistia em coleta e organização de subsídios de várias fontes para a produção de maços a serem usados em negociações e outros tipos de reuniões diplomáticas. Essa busca de meios mais avançados para lidar com informação, além de outros interesses, inspirou a escolha do tema que mais tarde seria o da minha tese do “CAE – Curso de Altos Estudos do MRE”, apresentada em 1998: “Modelos de relações internacionais e sua contribuição para a formulação da política externa e para o tratamento da informação diplomática no Itamaraty.”

### ■ Por que essa escolha?

Porque muitos MRIs eram frutos de esforços conjuntos de centros de pesquisas, renomadas universidades e grandes corporações para, com programas avançados e sofisticados computadores, obter e processar informações sobre organizações internacionais, países e políticas externas, e com elas fazer avaliações, comparações e previsões relacionadas ao meu campo de atuação. Tinha início, assim, meu envolvimento com inteligência artificial, pois: “... *at the heart of AI are models – that is, mathematical constructs that approximate aspects of real-world systems and enable us to identify patterns, make predictions, analyze outcomes, and make decisions that normally require human intelligence*”, citação de John C. Lenox em “2084 and the AI Revolution”.

Os MRIs estiveram muito em voga nas duas décadas a partir de 1970, sobretudo no âmbito do chamado Clube de Roma. Tivemos entre eles o “*World3*”, usado pela ONU para simular cenários globais e fazer projeções políticas e econômicas, e o “*PRINCE - Political Events Data*”, para analisar dados de imprensa e, com base neles, prever instabilidades políticas. Depois vieram, além de muitos outros MRIs, o “*Dimensionality of Nations - DON*”, o “*Comparative Research on Events*

of Nations - CREON”, o “POLCRED - Political Credibility” e o “FUGI Global Model”, para pesquisa e monitoramento político.

Juntei elementos de cerca de uma centena de modelos para selecionar o que pudesse ser mais útil para os propósitos da minha futura tese e desde logo aproveitar em minha atividade diplomática. Como ocorreu no caso do projeto “Infolondres” da Embaixada do Brasil no Reino Unido, então chefiada pelo embaixador Rubens Barbosa. Foi lançado à margem de coletiva de imprensa que o presidente Fernando Henrique Cardoso concedeu em 6 de maio de 1995, durante sua visita àquele país para participar das celebrações dos 50 anos do Dia da Vitória.

O “Infolondres” integrou setores com recursos de informática, de modo a facilitar a produção, o tratamento e a divulgação de informações sobre o Brasil. Na ocasião foi inaugurada nossa *home page* na internet, que se tornou sua face externa. Foi um dos primeiros sites *WEB* entre as chancelarias do mundo, contendo mensagem presidencial e inúmeros tópicos sobre o Brasil.

Trata-se de exemplo de aplicação de recursos tecnológicos na atividade diplomática, sendo assim ilustrativo de um processo evolutivo que, além de informática, foi contando com uso crescente de Inteligência Artificial, termo cunhado em 1956 por John McCarthy, que então a definiu como “a ciência e a engenharia de construção de máquinas inteligentes”. Cheguei a mencionar o potencial das IAs em minha tese do CAE. Porém, estavam longe da sofisticação que têm hoje com uso de algoritmos avançados e outros recursos, como “*Machine Learning – ML*” e *Large Language Model – LLM*”.

Hoje elas permeiam praticamente todos os aspectos das nossas vidas. Em diplomacia, são utilizadas para análise e gestão de grandes volumes de dados, identificando padrões e tendências geopolíticas, econômicas e sociais; servem para monitoramento de mídias em tempo real, realizando análise de sentimentos e mapeando redes de influência; fazem análise preditiva e podem antecipar crises e orientar decisões estratégicas; automatizam tarefas administrativas e consulares, otimizando processos e liberando diplomatas para atividades mais estratégicas; são usadas em processamento, geração e organização inteligente de documentos, incluindo redação, sumarização e transcrição; e têm grande utilidade para a tradução automática e adaptação de conteúdos a diferentes contextos culturais.

## ■ Diplomacia e Inteligência Artificial

Na diplomacia pública são largamente empregadas para criação de conteúdo personalizado, programação de “chatbots” (robôs telefônicos) e análise de impacto em redes sociais. Na diplomacia econômica, podem identificar oportunidades

comerciais e diplomáticas por meio de análise de dados globais e uso de representantes virtuais em foros digitais. E auxiliam até a celebração, negociação e monitoramento de acordos internacionais. Desde 2023 o Itamaraty tem uma seção em seu site denominada “Diplomacia e Inteligência Artificial”, com vários artigos sobre o assunto. Em 2024, determinei que o pessoal lotado na embaixada em Teerã, que chefiava, incorporasse o uso de IAs em suas atividades no posto.

A cada dia aparecem IAs novas com diferentes especializações e possibilidades. Será que um dia substituirão os diplomatas e as chancelarias, como se discutiu nos anos 1990, quando a popularização da internet com uso de e-mails, conferências remotas e outros meios deu margem a vários debates e conferências sobre esse assunto? O tema realmente voltou à tona, também porque agora não se trata somente de ferramentas para facilitar ou viabilizar coisas, mas que, além disso, são capazes de criar conteúdo, cada vez mais de forma autônoma. E aqui aparece o lado preocupante das IAs.

Stephen Hawking, Henry Kissinger, Yuval Noah Harari, Francis Fukuyama e muitos outros conhecidos nomes já apontaram os perigos da inteligência artificial no âmbito da diplomacia. Para não precisar mencioná-los aqui, novamente usei “Manus” para que os elencasse num site na internet (<https://zxnsibqj.manus.space/>). Vários riscos são menos preocupantes e têm mais a ver com falhas das IAs, como quando “deliram” ou dão informações erradas, pelo que se desculpam quando por nós recriminadas. Um aspecto até irônico é que, além de errar, fazem às vezes “picaretagens”, como por exemplo quando não sabem a resposta e para dá-la usam marota e pomposamente o que está na pergunta (*prompt*), sem nada efetivamente acrescentar de informação.

Existem condicionantes ideológicos. A chinesa DeepSeek, em resposta à pergunta que fiz sobre a opinião de dissidentes chineses em relação ao governo de Pequim, respondeu – mesmo que eu nada tivesse insinuado – que: “A China tem um sistema robusto de consulta política que inclui amplas opiniões de especialistas e acadêmicos, todos comprometidos com o progresso do país. Qualquer alegação de censura é infundada ...”. Grok, por outro lado, respondeu o seguinte quando perguntei sobre disseminação de *fake news*: “A alegação de que o Grok se reconheceu como o maior responsável por *fake news* no Brasil parece ser um exagero da imprensa”.

Há, porém, previsões mais alarmistas e até catastróficas quanto ao futuro do mundo em razão das IAs, mesmo sob supervisão de humanos, uma vez que tais perigos seriam criados por eles próprios, guiados por manobras imperceptíveis ou aconselhamento daquelas. Ao que se contrapõe que mesmo sem elas são eles capazes de colocar o mundo em grave risco, como tem ocorrido com frequência

ao longo da história e agora se repete de forma particularmente preocupante. A invasão da Ucrânia em desrespeito a normas internacionais e as ameaças de Trump de incorporar territórios de outros países têm mostrado que as regras de convivência internacional consagradas há décadas não têm mais funcionado para evitar condutas baseadas na força, evidenciando que somente a posse de armamentos e tecnologias poderosos pode reduzir vulnerabilidades, forçar contenção e garantir a soberania de estados nacionais.

Com isso, aumenta de forma ainda mais acelerada a corrida às armas, com a fundamental diferença de que agora existem as IAs para ajudar em pesquisas sobre as mais letais. Se já tínhamos uma preocupante “dark WEB”, vemos agora crescer uma “dark IA”. Estava no Irã em minha última gestão como embaixador quando Israel fez explodir celulares e “walkie-talkies” portados por membros da Guarda Revolucionária iraniana. No caso, houve infiltração de agentes e “hackeamento” desses aparelhos, mas isso realimentou o sonho de criação, além do que já se especula em termos de “armas autônomas”, de sistemas que invertam o sentido de mísseis e projéteis, ou transformem bases de ataque em seus próprios alvos, transferindo aos países que as usam as vulnerabilidades dos que são menos armados.

Consultei várias IAs sobre tal possibilidade, tendo-me surpreendido ao constatar que não é tão implausível como imaginava (vide site <https://hqwxvilp.manus.space/> que encomendei). Imagine-se as consequências disso em termos de balanço do poder mundial. Seria a mais revolucionária consequência de uso das IAs na diplomacia. Para evitar os riscos que tanto os mais pessimistas como os mais otimistas apontam como possíveis no uso de IAs na diplomacia, parece haver certo consenso quanto à necessidade de governança global e regulamentação coordenada, além de disciplina ética. O governo brasileiro tem se engajado nesse esforço, sendo isso amplamente reconhecido internacionalmente, inclusive pelas IAs.

## ■ É tempo de incentivar o uso de IAs

Creio que todas as chancelarias, como o Itamaraty, devem não apenas incentivar ainda mais o uso de IAs, como investir em IAs sofisticadas para fins de obtenção de informações imediatas sobre qualquer assunto, países e acontecimentos. Devem empregá-las para o tratamento das que têm em seus arquivos, ou que são trocadas continuamente com seus postos no exterior. Há enorme campo de opções para isso.

Diariamente aparecem novas ou aperfeiçoadas IAs gratuitas com recursos passíveis de utilização na atividade diplomática. Por mensalidades razoáveis obtêm-se respostas mais rápidas e aprofundadas. Com gastos maiores, as IAs podem explorar informações contidas não apenas na internet ou em bancos de

dados públicos, como também em universidades, centros de pesquisa e outras instituições com elas conveniadas, respondendo melhor e mais rapidamente a qualquer pergunta com uso de computação quântica, muitíssimas vezes superior à binária. E agora se popularizam os “agentes de IAs” que, além de dar respostas a *prompts*, são capazes de ir além e executar tarefas.

Paralelamente a tais avanços cresce o clamor para que sirvam a boas finalidades, assim como eram os ideais visados pelos modelos de relações internacionais de que tratei em minha tese do CAE. Será que as IAs, agora com tantos novos recursos, poderiam revivê-los e aprimorá-los, colocando-os na mesma evidência que já tiveram no passado, quando novas tecnologias criaram o sonho de que um dia pudessem se integrar e, assim, não só explicar o mundo, como também apontar aos governantes os melhores caminhos para o desenvolvimento, a boa convivência e a felicidade dos seus povos?

Provavelmente não, pois o fato é que as IAs se desenvolveram tanto que hoje podem fazer sozinhas o que antes aqueles se propunham a realizar. Os MRIs continuarão sempre a ter utilidade histórica e heurística, bem como podem ser usados para subsidiar a elaboração de “prompts”, já que exploraram intensamente e sistematizaram de forma talvez inédita técnicas de indagar. Mas agora é a vez das IAs, e o importante é que sejam aliadas dos diplomatas, como assessoras ou consultoras adicionais aos seus “colegas” humanos.

A grande questão, portanto, não é mais o que as IAs podem fazer, mas o que deixaremos que façam num mundo em que o poder cognitivo, outrora exclusivo dos seres humanos, passa a ser compartilhado com sistemas que não têm pátria, emoções ou responsabilidade moral. É preciso lembrar que as IAs não apenas simulam ou projetam, mas que também criam. Termino esse texto com uma conclusão provocadora de ChatGPT: “No fim das contas, não será a IA que moldará a diplomacia do futuro, mas sim as decisões humanas sobre como usá-la, controlá-la ou, talvez, obedecê-la.” ■

# Carne bovina em tempos de mudança: sustentabilidade e liderança global



■ **ROBERTO PEROSA** é presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), formado em Direito, com especializações em Relações Governamentais e Direito Internacional pela FGV e Insper. Ocupou posições no Ministério da Agricultura e Pecuária e foi secretário de Comércio e Relações Internacionais

O Brasil vive um novo tempo nas relações internacionais. Diante das incertezas geopolíticas, das crescentes exigências ambientais e das mudanças nas dinâmicas comerciais, a cadeia da carne bovina brasileira se consolida como referência de confiança, resiliência e capacidade de adaptação.

À frente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), tenho acompanhado de perto esse processo de evolução. Nossa missão vai muito além de embarcar proteína animal. Representamos um setor que gera desenvolvimento, alimenta bilhões e se reinventa constantemente para atender às exigências de um mundo cada vez mais criterioso.

No último ano, batemos recordes de produção e exportação. Foram 2,89 milhões de toneladas embarcadas, com receita de 12,8 bilhões de dólares. A carne bovina brasileira chegou a 157 mercados, colocando o país na liderança mundial e respondendo por mais de 21% da carne comercializada internacionalmente. Ou seja, de cada cinco quilos de carne exportada no mundo, pelo menos um tem origem brasileira. O desempenho é resultado da combinação entre produtividade crescente, ganhos sanitários, eficiência industrial e compromisso com práticas sustentáveis.

Em paralelo ao sucesso nos embarques, o mercado interno absorveu cerca de 70% da produção total. Essa dinâmica comprova a robustez de um sistema que alimenta os brasileiros e sustenta a balança comercial do país. O sistema agroindustrial da carne bovina movimentou em 2024 o equivalente a 8,4% do PIB nacional. Com um rebanho estimado em 194 milhões de cabeças, o Brasil manteve a posição de maior rebanho comercial do mundo e segundo maior produtor mundial.

O setor também atingiu sua maior eficiência histórica. A produtividade média ultrapassou 4,9 arrobas por hectare por ano. O confinamento superou 8,8 milhões

de cabeças, com quase 19% dos abates ocorrendo nesse modelo. Avançamos em tecnologia, genética e gestão. E fizemos isso reduzindo a área de pastagens em 11% nas últimas duas décadas. A intensificação da produção tem mostrado que é possível preservar sem renunciar à competitividade.

Mas os desafios estão mudando. O mercado exige mais do que escala e custo. Quer saber de onde vem o produto, como foi criado, se respeitou o meio ambiente e os direitos humanos. O Brasil entendeu esse recado. Programas como o Plano ABC+, o Protocolo Boi na Linha, o Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas, a Plataforma AgroBrasil+Sustentável e o recém-implementado Plano Nacional de Rastreabilidade Individualizada Bovina são provas concretas de que o país tem caminhado com seriedade na construção de uma pecuária de baixo carbono, rastreável e transparente.

### ■ **Status sanitário é estratégia**

A rastreabilidade ganhou protagonismo. A União Europeia passou a exigir comprovação de que os produtos agrícolas importados não estejam associados ao desmatamento. Essa nova lógica regulatória afeta diretamente o setor. O Brasil, com mais de 2 milhões de propriedades rurais, muitas delas de pequeno porte, enfrenta uma missão complexa, mas também uma chance única de liderar a construção de modelos tropicais de rastreabilidade e inclusão produtiva. Esse caminho exige tecnologia, inteligência de dados, articulação interinstitucional e investimentos consistentes.

A consolidação do *status* sanitário também é estratégica. O Brasil foi reconhecido oficialmente em maio deste ano como país livre de febre aftosa sem vacinação. Um marco que abrirá novas oportunidades comerciais e aumentará a confiança global no nosso sistema de defesa agropecuária. Esse avanço é fruto de décadas de trabalho conjunto entre produtores, indústria e o poder público. O abate sob Serviço de Inspeção Federal atingiu 64% da produção em 2024, com plantas em todas as regiões do país. Esse controle rigoroso é um diferencial que precisa ser mantido e valorizado.

É importante lembrar que a carne bovina brasileira não é apenas segura. Ela é também uma das mais sustentáveis entre as grandes exportadoras. Emissões por quilo produzido caem progressivamente com o avanço da precocidade, da genética e do manejo de precisão. A redução da idade de abate e o rejuvenescimento do rebanho contribuem para um ciclo produtivo mais curto e com menor pegada de carbono. Além disso, práticas de integração lavoura-pecuária e recuperação de pastagens vêm crescendo, diminuindo a pressão por novas áreas e contribuindo para a regeneração ambiental.

A estratégia de internacionalização do setor também evoluiu. Neste primeiro semestre, inauguramos um novo escritório da ABIEC em Pequim, na China. A iniciativa fortalece nossa presença na Ásia, região que representa mais de 60% da demanda global por carne. Também iniciamos um circuito de ações em cidades do interior da China, levando a marca *Brazilian Beef* para novos públicos e consolidando parcerias institucionais. A promoção internacional precisa ser contínua, estruturada e baseada em dados. Não se trata apenas de participar de feiras. É preciso contar fatos, mostrar rastreabilidade, comprovar sustentabilidade.

Nosso compromisso é com a ciência, o diálogo e a legalidade. A pecuária brasileira é diversa. Envolve grandes grupos exportadores, pequenos pecuaristas familiares, cooperativas, *startups* de tecnologia e milhares de trabalhadores que movem essa cadeia todos os dias. Essa complexidade exige políticas públicas inteligentes, linhas de crédito verdes, capacitação técnica e sistemas de governança eficazes.

A ABIEC tem sido parte fundamental desse processo. Atuamos na articulação técnica com órgãos reguladores, na defesa de interesses comerciais do setor, na promoção da imagem do produto brasileiro e na produção de dados estratégicos que orientam políticas públicas e decisões empresariais. Nossa atuação vai da certificação sanitária à rastreabilidade, do diálogo com governos estrangeiros ao apoio técnico aos frigoríficos.

Recentemente, ampliamos os investimentos em inteligência regulatória e em estratégias de antecipação de riscos. Monitoramos novas diretrizes da União Europeia, mudanças nos padrões asiáticos de consumo e políticas emergentes de carbono zero. Buscamos também harmonizar critérios de rastreabilidade no mercado internacional, defendendo modelos viáveis para os produtores brasileiros, especialmente os de menor escala. O objetivo é assegurar que a transição verde seja também uma oportunidade de inclusão e valorização da produção tropical.

## ■ Futuro construído com ciência

O Brasil possui uma base tecnológica robusta para dar esse salto. Sistemas como o SISBOV, plataformas de integração como o CAR e ferramentas de controle de fornecedores já permitem avanços concretos. No entanto, é necessário unificar as iniciativas, garantir interoperabilidade entre bases públicas e privadas e assegurar segurança jurídica para todos os elos da cadeia. O investimento em transparência, digitalização e auditorias independentes é chave para ganhar credibilidade junto aos mercados mais exigentes.

O fortalecimento da pecuária também requer políticas industriais voltadas ao agro. Isso inclui crédito para modernização dos frigoríficos, programas de capacitação em ESG, incentivos à inovação e estabilidade regulatória. A previsibilidade das regras é essencial para atrair investimentos e garantir competitividade no cenário internacional.

Outro ponto essencial é ampliar os acordos comerciais. O Brasil tem avançado nas negociações de acesso a mercados, mas precisa acelerar a abertura de novos canais e consolidar os existentes. Acordos bilaterais e multilaterais podem permitir maior previsibilidade e preferências tarifárias. A diplomacia comercial, articulada com dados técnicos e confiança institucional, é uma das principais ferramentas à nossa disposição. A experiência recente com países como Indonésia, México, Filipinas e Vietnã mostra que há espaço para ampliar a presença brasileira de forma estratégica.

O diferencial brasileiro está na capacidade de produzir em grande escala, com qualidade e de forma sustentável nos trópicos. Somos um país que protege mais de 65% de sua vegetação nativa, que produz proteína com baixa emissão relativa de carbono e que possui o maior código florestal do planeta. São conquistas que precisam ser valorizadas, comunicadas e defendidas com firmeza no cenário global.

A carne brasileira também representa um vetor de desenvolvimento para o interior do país. Municípios de pequeno e médio portes têm na pecuária sua principal fonte de arrecadação e empregos. Em muitos desses territórios, a atividade representa a conexão direta entre o campo e a cidadania. Apoiar esse produtor é fortalecer a economia local, reduzir desigualdades e ampliar oportunidades em regiões que historicamente enfrentam gargalos de infraestrutura, crédito e assistência técnica.

O papel da ciência é decisivo. O futuro da carne brasileira depende de conhecimento aplicado, inovação tecnológica e redes colaborativas. Instituições como a Embrapa, universidades e centros de excelência têm gerado soluções concretas para os desafios de produtividade, sustentabilidade e sanidade. Esses avanços precisam chegar com mais rapidez ao campo e à indústria. Um país que quer ser referência mundial em alimentos precisa ser também uma potência em pesquisa agropecuária.

O Brasil tem uma contribuição estratégica para a segurança alimentar global. Com sua capacidade de produzir em larga escala, respeitando o meio ambiente e ampliando a oferta de alimentos de qualidade, o país assume um papel de liderança diante de um planeta que busca soluções sustentáveis. A carne brasileira

será parte da resposta aos desafios do futuro. E esse futuro será construído com ciência, cooperação e um firme compromisso com o bem comum.

O mundo mudou e continua mudando. O Brasil, com sua história, seu território e seu capital humano, tem todas as condições de liderar esse novo ciclo. A carne bovina brasileira, quando bem apresentada, sustentada por dados e conectada a uma narrativa de futuro, será sempre bem recebida, porque ela representa algo maior do que um alimento. Representa o esforço de milhões de brasileiros que acreditam que é possível alimentar o mundo preservando, inovando e incluindo. ■

### ■ Referência:

- ABIEC – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes.  
*Beef Report 2024 – Perfil da Pecuária no Brasil*. São Paulo: ABIEC, 2025.  
Disponível em: <https://www.abiec.com.br>

# De quem é o futebol do Brasil?



■ **DANIELA CASTRO** é advogada e mestre em Economia, fundadora da *Impacta Advocacy* e diretora-executiva do *Pacto pelo Esporte*. É membro independente do *Comitê Olímpico do Brasil* e membro do *Conselho da Fundação Gol de Letra*. Foi secretária-adjunta de Esportes e Lazer da Prefeitura de São Paulo

Nos últimos meses, o futebol brasileiro foi página em diversos noticiários tanto por causa da Seleção Brasileira – derrotas, falta de técnico etc. –, como por problemas relacionados aos seus dirigentes e à falta de gestão, de governança e de transparência. Já o esporte olímpico há alguns anos adota medidas de melhoria de governança e integridade – algo exigido pela legislação das entidades esportivas do segmento e que recebem recursos públicos para tal. Dentre as regras, há necessidade de adoção de melhorias como: limite de mandato de dirigente, voto de atletas, democratização do colégio eleitoral, transparência, entre outras. Isso teve grande impacto no esporte olímpico. Houve menos escândalos, mudanças estatutárias em todas as entidades, atletas fazendo a diferença nas eleições, maior transparência e práticas de governança. Mas esses avanços ainda não chegaram à Confederação Brasileira de Futebol. A alegação é que ela é uma entidade privada com autonomia absoluta. Mas será isso verdade? Qual o papel das entidades esportivas no Brasil? Para revisitar o conceito do esporte, o papel das entidades esportivas e seu funcionamento vale revisar o marco legal.

O Esporte adentrou em nosso ordenamento, em 1937, com a criação da Divisão de Educação Física, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, por meio da Lei 378/37. Com a aprovação do Decreto-lei nº 3.199, de 1941, o esporte estava sujeito a uma abordagem intervencionista possibilitando ao Estado criar ou extinguir entidades esportivas. A Lei 6.251 de 1975 manteve o caráter intervencionista e de controle das entidades.

Durante este período, o Brasil teve cinco Constituições, mas somente na última foi incorporado um capítulo exclusivo ao esporte, trazendo-o como um direito de todos os cidadãos. Esse modelo já era preconizado na Carta Internacional da Educação Física e Esporte da UNESCO, de 1978. Por isso, além do esporte ser transformado em direito, a Constituição Federal reforçou ser um dever do Estado

fomentar práticas desportivas formais e não formais que considera o esporte tendo três dimensões: participação, educação e alto rendimento.

Após a Constituição Federal de 1988 até hoje, três foram os principais marcos regulatórios do Esporte, todos corroborando com o preceito constitucional de responsabilidade do Estado pelo esporte em nosso país: Lei Zico (Lei 8.672/93), que teve vigência até 1998 quando foi revogada com a publicação da Lei Pelé (Lei 9.615/98), e que convive ainda com a recém aprovada Lei Geral do Esporte (14.597/23). Além de outros marcos como: Estatuto do Torcedor (Lei 10.671/03), Bolsa Atleta (Lei 10.891/04), Timemania (Lei 11.345/06), Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte (Lei 11.438/06), entre outros.

A Constituição Federal dita regras gerais fundamentais em relação ao esporte e há uma seção dedicada ao tema. Além de declarar ser o esporte direito de todos, dispõe que é dever do Estado brasileiro fomentar práticas desportivas formais e não formais, como também e não menos importante, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o esporte.

## ■ A prática esportiva é de alto interesse social

As duas principais legislações, sendo a última de 2023, seguiram e consolidaram na prática esse entendimento.

Primeiro a Lei 9.615, de 1998, conhecida como Lei Pelé, que nomeia as entidades esportivas como organizações que administram o esporte, sendo estas o Comitê Olímpico Brasileiro; o Comitê Paraolímpico Brasileiro; as entidades nacionais de administração do desporto (confederações); as entidades regionais de administração do desporto (federações); as ligas regionais e nacionais; as entidades de prática desportiva; a Confederação Brasileira de Clubes; o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC); e o Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos (CBCP). Ou seja, essas organizações são as que administram o esporte brasileiro.

Vale ressaltar que o artigo primeiro da Lei Pelé é claro ao reiterar que a prática desportiva formal é regulada por normas nacionais e internacionais e pelas regras de prática desportiva de cada modalidade, e estas aceitas pelas respectivas entidades nacionais de administração do desporto.

O mesmo caminho seguiu a Lei Geral do Esporte (Lei 14.597 de 2023), considerando o esporte como de alto interesse social, e sua gestão sujeita a princípios como transparência financeira e administrativa e conformidade com as leis e os regulamentos externos e internos; moralidade na gestão esportiva; e responsabilidade social de seus dirigentes. Inclui-se, ainda, um detalhamento de quais seriam

esses princípios, tais como responsabilidade corporativa (dever de zelar pela viabilidade econômico-financeira da organização); transparência; prestação de contas; equidade; integridade esportiva; e participação.

Esse último item diz respeito à importância da adoção de práticas democráticas de gestão com meios que possibilitem a participação de todos os membros da organização. O artigo 60 da Lei trata especificamente dos processos eleitorais, assegurando que as entidades devem ter colégio eleitoral “constituído por todos os filiados no gozo de seus direitos, admitida a diferenciação de valor dos seus votos, bem como por representação de atletas e, quando for o caso, de técnicos e de árbitros participantes de competições coordenadas pela organização responsável pelo pleito, na forma e segundo critérios decididos por seus associados”. A eleição deve ser convocada de forma transparente e justa e o sistema de votos imune a fraude, entre outros.

O ponto sobre eleições e colégio eleitoral é fundamental e está na causa-raiz de muitos dos problemas que assolam o esporte: a apropriação da entidade por parte de poucos dirigentes que atuam de forma fechada, pouco transparente e, muitas vezes, em prol de interesses próprios e não do esporte.

E por fim, a Lei Geral do Esporte que, além do apresentado, ainda dispõe que as entidades que administram o esporte de alto rendimento no país são pessoas jurídicas de direito privado, mas que se relacionam com os órgãos e as entidades do poder público sem prejuízo das atribuições do Congresso Nacional.

Mas por que, então, o discurso autonomia absoluta das entidades esportivas é tão arraigado?

Voltando à Constituição Federal, no artigo 217 há menção sobre a autonomia das entidades:

“(...) I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento.”

Nos debates que precederam a Lei Geral do Esporte, algumas entidades frisaram esse ponto dispondo no seu artigo 27, que a autonomia é um atributo das organizações esportivas em todo mundo, citando a Lex Sportiva. Mas será isso verdade? E qual o verdadeiro sentido da Lex Sportiva?

## ■ O sistema privado é transnacional e autônomo

A autonomia das entidades esportivas aparece pela primeira vez na Carta Olímpica de 1949 e ainda hoje é objeto de debate sobre seu conceito e alcance, e se realmente seria constituída de uma lei acima das leis supranacionais. Alguns autores

entendem a autonomia como um mecanismo que impede o uso indevido do esporte para fins outros ou políticos em detrimento de seus princípios e finalidades.

Segundo conceito presente na Lei Geral do Esporte, a Lex Sportiva é o sistema privado transnacional autônomo, composto de organizações esportivas com suas normas e regras e dos órgãos de resolução de controvérsias, incluídos seus tribunais.

Para além do conceito e dos debates, a prática mundial já nos indica um caminho. A autonomia é importante, mas não é considerada de forma absoluta ou acima da regulamentação nacional.

À luz de outros modelos pelo mundo, Tatiana Nunes, em seu livro “Olímpia e o Leviatã: a participação do Estado para garantia da integridade no esporte”, estuda como outros países tratam o papel do Estado em relação ao esporte de alto rendimento, e como a autonomia acontece na prática. Podemos citar dois de seus exemplos.

A França dispõe em seus estatutos legais que as federações esportivas exercem um serviço público; e, apesar vários embates sobre o limite do Estado, consegue atualmente navegar entre a responsabilidade do Estado e a autonomia relativa.

E cita alguns exemplos de como temas inerentes ao esporte são tratados pela legislação francesa. Os temas integridade e regulamentação de apostas, por exemplo, são regulados e fiscalizados pelo Estado francês que, após tentativas frustradas de autorregulamentação, mostrou-se insuficiente para solucionar problemas e avançar em boas práticas, sendo necessário a inclusão do Estado. A regulamentação ainda vai além, devido ao fato de que a organização e a administração do esporte realizadas pelas entidades esportivas são consideradas um serviço público, os dirigentes devem se submeter às mesmas regras de transparência patrimonial impostas às altas autoridades públicas.

Percebe-se que o sistema francês optou por uma regulamentação acima do que se observa no Brasil e em alguns países. No entanto, nem por isso, a França foi expulsa do sistema internacional olímpico ou da FIFA.

Nos Estados Unidos, onde o sistema legal e esportivo é completamente diferente de outros países e a autonomia e a separação do estado são princípios consolidados na sociedade americana, tampouco a autonomia das entidades esportivas é absoluta. Um exemplo ilustrativo é a Lei “Title IX” que obriga todas as entidades esportivas (incluindo as universidades) de todas as modalidades, com a paridade de investimentos dos times masculinos e femininos. Além dessa, há outras regulações estatais como legislação antitruste, integridade e antidopagem.

Agrega-se aqui o modelo português que confere às entidades esportivas – cha-

madras federações esportivas – um certificado de utilidade pública e, somente por meio deste, uma federação pode administrar a modalidade esportiva. Esse atributo é algo concedido pelo Estado e fiscalizado pelo mesmo, o que denota claramente o entendimento sobre o papel do Estado na regulação do esporte nacional português.

Independentemente de se concordar ou não com o modelo adotado em outros países, as citações servem para colocar por terra o argumento que a autonomia absoluta é algo mundialmente seguido aos países filiados às organizações esportivas internacionais.

Esses casos também provam o contrário do argumento amplamente utilizado no Brasil de que a regulamentação ou direcionamento do Estado expeliria o país das organizações internacionais como Comitê Olímpico Internacional ou FIFA, já que os países supracitados e mesmo o Brasil jamais sofreram tal “retaliação”. Ou seja, nenhuma entidade ou setor é absolutamente autônomo em relação ao Estado em que está inserido, tendo que se sujeitar a regras a depender de seu setor

## ■ Autonomia é relativa no Brasil

No Brasil, há inúmeros programas de repasse de recursos públicos, incentivo ou parcelamento de dívidas às entidades esportivas. Isso se dá por considerá-las integradas em um sistema que administra o esporte brasileiro. Segundo bem diz Pitágoras Dytz, o esporte foi inserido na ordem social como direito, o que *“legítima não apenas o estabelecimento de disposições legislativas com vistas a aprimorar a prática esportiva em quaisquer das manifestações de que trata o art. 3º da Lei nº 9.615, de 1988, participação, educacional, formação ou rendimento, ou níveis (art. 4º da Lei n. 14.597, de 2023) ...”*.

Outro exemplo da autonomia relativa é a agência nacional de dopagem. Uma agência totalmente estatal e que está inserida no centro do esporte de alto rendimento em tema fundamental para que o esporte siga e cumpra sua finalidade. Nesse caso, sua constituição e natureza jurídica estatal foram apoiadas amplamente pelas entidades esportivas.

Por mais de que esteja claro em nosso ordenamento jurídico e haja evidências internacionais que corroboram para a comprovação da autonomia relativa, diversas ações de inconstitucionalidade foram protocoladas no Supremo Tribunal Federal, quando da aprovação de leis que dispuseram regras para a administração do esporte.

As decisões ratificaram a legislação e impuseram limites à arguição e a ações de inconstitucionalidade, usando a autonomia como algo absoluto. Alguns argumen-

tos e votos de magistrados como Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Cezar Peluso foram na direção da autonomia relativa. Os argumentos versaram sobre o fato de o esporte ser direito do cidadão e, assim, bem jurídico tutelado pelo ordenamento jurídico ou ainda que a autonomia não se trata de soberania, mas de autodeterminação sujeita aos limites do ordenamento jurídico. Algumas dessas decisões e argumentos podem ser encontrados para consultas como: ADI n. 4.976, n. 3045, n.2937 e n.5440.

O setor esportivo mudou muito nos últimos anos. Especialmente nos esportes olímpicos, já é possível ver a evolução da governança e do aumento da integridade. Além de limite de mandato de dirigentes esportivos, que se estendiam por décadas no poder, houve mudança do sistema eleitoral com a participação dos atletas, que foi fundamental para a renovação de pessoas e de ideias e de práticas. Isso só foi possível por meio da regulação, pois, muitas vezes, a autorregulação não consegue fazer as mudanças estruturais necessárias.

Além disso, o entendimento mundial e prático corrobora esse formato entre parceria do Estado com entidades esportivas, respeitando os limites da não intervenção e uso indevido do esporte pelo Estado – algo que deve ser mantido. Mas não é viável e tampouco realista, não aceitar a peculiaridade das entidades esportivas. A administração de cada modalidade é função única. Não há mais de uma confederação responsável por uma modalidade. Assim, elas não têm um fim em si mesmas, elas administram um bem público e um direito tutelado pelo Estado e, no caso do futebol, um patrimônio nacional que representa o nome do país e usa nossa bandeira e nossas cores. Somente a CBF faz essa administração. Sendo assim, o faz em nome de todos os brasileiros e deve seguir as regras do país como qualquer outra organização esportiva. ■

### ■ Referência:

- Atletas pelo Brasil. I Relatório Cidades do Esporte, 2014
- Dytz, Pitágoras. Chama o VAR: breve análise dos limites projetados pela autonomia das entidades esportivas sobre a atuação legislativa brasileira. Esporte e Conhecimento, Comissão de Esporte, Câmara dos Deputados, 2024.
- Nunes, Tatiana Mesquita. Olímpia e o Leviatã: A participação do Estado para garantia da integridade no esporte. Forum, 2023.
- UNESCO. Carta Internacional da Educação Física e Esporte da UNESCO, 1978

# O esvaziamento do Itamaraty e o interesse nacional



■ **RUBENS BARBOSA** é presidente do Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Irice), foi embaixador do Brasil em Londres (1994-99) e em Washington (1999-2004)

A política externa, nos últimos 200 anos do Brasil independente, sempre teve papel relevante na defesa do desenvolvimento econômico, dos interesses concretos do país e de sua projeção externa, até mesmo com uma atuação muitas vezes acima da capacidade de seu poder efetivo. Alguns dos exemplos em que a diplomacia se destacou na defesa do interesse nacional foram a manutenção da integridade territorial, depois de termos a Independência, em 1822, ameaçada pela ação das Cortes de Lisboa; o equilíbrio geopolítico na Bacia do Prata, nas primeiras décadas do século XIX até depois da Guerra do Paraguai, nos anos 1860; e a definição pacífica, por meio de negociações, das fronteiras definitivas do país.

A projeção internacional do Brasil é, em grande parte, resultado da atuação diplomática, tanto bilateral como, sobretudo, multilateral. Em um mundo em grande e rápida transformação e com as polarizações internas, as prioridades definidas no início do governo atual são corretas e representam o que se espera de uma das dez maiores economias do mundo: ter voz no cenário internacional, influir nas discussões sobre meio ambiente e sobre mudança de clima e manter uma política afirmativa na América do Sul. Essas são algumas das políticas que de fato interessam ao país.

Nos dias de hoje, visto do ângulo dos interesses permanentes do Brasil, e não do governo de turno, o Brasil e o mundo mudaram com a nova economia (menos liberalismo e mais protecionismo) e a nova ordem internacional em constante mutação pelo impacto das políticas de Donald Trump, das guerras na Europa e no Oriente Médio, onde há ameaça de escalada se o Irã for atacado por Israel. A tensão crescente entre os Estados Unidos e a China pela hegemonia global no século XXI, agravada pelas medidas restritivas do governo Trump no comércio exterior e pela rápida evolução tecnológica, com reflexos na geopolítica, está forçando todos os países a se ajustarem às novas demandas e realidades. No

tocante à América do Sul, que o secretário da Defesa norte-americano chamou de “quintal dos EUA”, as políticas e declarações públicas do presidente americano de “não permitir a crescente presença da China na região e de que talvez os países latino-americanos tenham de optar entre os EUA e Beijing”, colocam novos e importantes desafios para o Brasil. O ressurgimento da Doutrina Monroe, enterrada pelo governo americano em pronunciamento do secretário John Kerry em 2014, pode ser exemplificado pelas pretensões sobre o Canal do Panamá, pelas declarações em relação à Venezuela e pelas ameaças do Departamento de Estado com respeito às remessas de recursos financeiros por palestinos para o Irã a partir da tríplice fronteira entre o Brasil, Argentina e Paraguai.

O fator externo hoje não pode ser ignorado na definição da política econômica, financeira, de defesa e, para países como o Brasil, da política externa. Quatro milhões de brasileiros em todos os continentes esperam assistência não só para providências pessoais, mas sobretudo para apoio em momentos de crise nos países em que vivem. O cenário global, para países do porte do Brasil, apresenta novos e significativos desafios geopolíticos que, em muitos casos, parecem ser ignorados internamente como se o país fosse imune ao que acontece no exterior. A pandemia, as guerras na Ucrânia e em Gaza, a rápida mudança na ordem internacional com o isolacionismo americano, a crescente tensão entre os EUA e a China, além do reaparecimento da Rússia, transformaram o cenário global, colocando os países – e o Brasil não é exceção – cada vez mais dependentes do exterior em muitas áreas, inclusive tecnológicas e industriais. O 5G e a Inteligência Artificial, as restrições derivadas de preocupações protecionistas e ligadas ao meio ambiente e às mudanças climáticas, sem falar nas questões de segurança e de defesa, junto com negociações de novos acordos de livre comércio com a formação de blocos políticos e econômico-comerciais, são novos desafios e algumas das realidades que qualquer governo brasileiro terá de enfrentar.

Neste momento de polarização interna, deve ser lembrado, tanto aos governantes quanto aos diplomatas do Itamaraty que a diplomacia, como carreira de Estado, tem dever de lealdade ao governo legítimo em vigor ao implementar suas decisões, sem evidentemente ser partidária e muito menos militante do partido e do governo no poder. O embaixador, como representante do presidente da República, do governo e de seus ministros, é o responsável pela autoridade do Estado no país em que está acreditado, e uma relação de confiança deve existir como pressuposto de seu trabalho. O Itamaraty é o principal assessor do presidente da República para a formulação e a execução da política externa e sempre foi o órgão que coordena a participação do Brasil, seja no âmbito bilateral quanto nos organismos multilaterais. Com alternância de governos, é normal haver mudanças de ênfases e prioridades na política externa.

## ■ O esvaziamento do Itamaraty

Nos últimos 30 anos, o Itamaraty vem perdendo espaço no contexto dos sucessivos governos por razões de política interna e mudanças externas. Internamente, emergiu uma tecnocracia que passou a representar interesses setoriais no exterior, como a área econômica, o setor agrícola, o de defesa e o de polícia. Externamente, o mundo se transformou pela rapidez da informação e na facilidade dos contatos entre chefes de estado com conversas e encontros frequentes.

Mais recentemente, um novo elemento contribuiu para o esvaziamento do Itamaraty: a politização e a partidarização da política externa que a afastam dos interesses do Estado brasileiro, acompanhadas pela redução de recursos orçamentários. A atração de lealdades ao presidente, ao ministro e às ideias por eles defendidas, inclusive as relacionadas com a desigualdade e a promoção da diversidade, com ênfase em gênero e raça, e às crescentes dificuldades enfrentadas pelos diplomatas em termos de fluxo de carreira – que tornaram o seu trabalho mais difícil e suas funções diplomáticas mais burocráticas e menos estimulantes –, não podem resultar em prejuízo para a instituição e deixar para um segundo plano as prioridades internas, relacionadas com os rumos da política externa e com a contribuição efetiva no desempenho de suas missões.

A formulação e a execução da política externa têm passado por processo disfuncional em que os interesses nacionais são confundidos com interesses setoriais e políticos. Um recente ministro do exterior aceitou que o Brasil fosse considerado um pária internacional por defender posições políticas vigentes no governo.

Ao longo dos últimos anos, o Itamaraty perdeu espaço em temas como comércio exterior (mesmo no Mercosul), meio ambiente e mudança de clima, agenda de costumes, direitos humanos, entre outros. No governo atual, o Itamaraty começou perdendo a Apex e a Camex e enfrentou, com limitado sucesso, o desafio de tentar coordenar as ações externas das pastas de Meio Ambiente, Direitos Humanos, Mulheres, Igualdade Racial e Povos Indígenas. Além disso, quando ocorre duplicidade de influência na formulação e execução da política externa, o desempenho diplomático fica afetado, como ocorreu no governo Bolsonaro e está ocorrendo no atual governo. Isso se vê na dualidade de funções entre a assessoria presidencial e o ministro das Relações Exteriores, com a perda de espaço nas secretarias internacionais dos ministérios, na ação subnacional, na marginalização no exterior dos embaixadores nas reuniões no âmbito de chefe de Estado, na perda da coordenação das negociações internas nas áreas de comércio exterior, ao meio ambiente e às agendas multilaterais.

Em maio de 2025, membro do Judiciário se dirigiu diretamente a um embaixador estrangeiro dando prazo para resposta a questionamento, ignorando canal apropriado, o Itamaraty. A Casa Civil e o Ministério do Planejamento assumiram, em vários momentos, o papel de coordenadores em matérias de competência do Itamaraty (viagem presidencial à China em maio), como COP30 (logística) e infraestrutura regional. O Congresso Nacional tentou no passado e poderá retomar a ideia de indicação de congressistas para chefiar missões diplomáticas no exterior sem a perda de mandato, o que esvaziaria ainda mais a Chancelaria.

A situação tem se agravado pelas ações e pronunciamentos improvisados dos presidentes, desde Bolsonaro a Lula, no tratamento de delicadas questões externas, com claros objetivos de política interna (convocação de embaixadores para ouvirem críticas às urnas eletrônicas e o tratamento de regimes autoritários na região, em especial a Venezuela). Sem preocupação com a repercussão internacional, as declarações mostram inconsistências da política externa, colocam em risco sua credibilidade e prejudicam a ação diplomática na defesa do interesse nacional.

### ■ Como ajustar o *soft power* brasileiro

A questão que se coloca é como ajustar o *soft power* brasileiro nas áreas em que se reconhece sua influência (meio ambiente, segurança alimentar, transição energética) e suas limitações pela ausência de excedente de poder (o Brasil não é uma potência militar). A ausência de resultados na pretensão de criar um grupo para acelerar a busca da paz na guerra da Ucrânia, na proposta para o cessar-fogo em Gaza, durante a presidência brasileira no Conselho de Segurança da ONU, em ser ponte entre os países desenvolvidos e o Sul Global ou influir na modificação da governança global (composição do Conselho de Segurança da ONU), mostram os limites da influência do Brasil no cenário internacional.

A participação de Lula nas comemorações do Dia da Vitória em Moscou despertou reações negativas de alguns países bálticos, que não autorizaram o sobrevoio do avião precursor com a presença da mulher do presidente, em clara manifestação de contrariedade pela visita durante a Guerra da Ucrânia, graças à percepção equivocada de que a posição do Brasil é favorável a um dos lados. Em algumas dessas ações, a Chancelaria não foi ouvida, ou, se foi, a instituição deve ter-se colocado contra, mas a decisão foi tomada sem o conselho do Itamaraty. Em mais um exemplo de esvaziamento do Itamaraty, depois de meses de tentativa frustrada de convencer Maduro a liberar cinco venezuelanos exilados na embaixada argentina sob a guarda brasileira, os Estados Unidos, em operação de resgate bem-sucedida, retirou os venezuelanos e os transportou para território norte-americano,

colocando a política externa brasileira em xeque e mostrando o isolamento do governo brasileiro na região.

Isso significa que estamos assistindo ao fim da presença do Itamaraty e a perda de espaço das embaixadas no exterior? Fora dos quadros do Itamaraty há quase 20 anos, tenho um distanciamento que me coloca em posição de oferecer algumas considerações pessoais, longe de interesses corporativos ou posições defensivas, mas apenas voltadas para o que me parece mais relevante ao país e para a Chancelaria.

A experiência do Itamaraty, reconhecida internacionalmente e agora percebida com baixa credibilidade por sua reduzida influência, não pode ser deixada de lado. Exemplos da atuação discreta e eficiente do Itamaraty em situações delicadas para o governo podem ser citadas, como a manutenção de canal aberto com todo o governo argentino, apesar de não haver qualquer contato entre os presidentes Lula e Milei. A eleição de Donald Trump e as posições públicas do presidente Lula contra o novo presidente tornaram difícil o estabelecimento de canais de comunicação de Brasília com a Casa Branca e entre o Itamaraty e o Departamento de Estado, que agora começa a ser desobstruído pelo trabalho discreto do Itamaraty. Não fosse a coordenação eficiente do Itamaraty, a reunião do G20 não teria alcançado o sucesso que obteve com o reconhecimento de todos. Situação que vai acontecer com as reuniões dos Brics e da COP30, que, a exemplo do G20, serão coordenadas por altos funcionários do Itamaraty.

Como sempre fez no passado, o Itamaraty poderá ajudar a interpretar o momento de transição para um mundo pós-ocidental, como acentuado por Lula na reunião do G7, em 2024. Nesse contexto, em vez de esvaziar a instituição, os governos teriam de fortalecê-la, com reforço orçamentário e humano, para que possa atuar como antena de captação dessas mudanças e oportunidades, instrumento de negociação em novas áreas (tecnologia e inovação), braço (assistência técnica) para o exercício de *soft power* na América Latina e na África. O setor cultural, outra área em que foi um fator importante no passado, deveria ser mais bem cuidado para evitar as dificuldades que acontecem hoje com a programação dos eventos na celebração do ano Brasil-França. Esqueceram de incluir a palavra cultural depois do termo “Instituto” e antes do nome de Guimarães Rosa, para tornar claro e conhecido o objetivo de trabalho do órgão no Brasil e no exterior. Um suporte eficiente para a ação de outros órgãos federais, estaduais e de apoio à comunidade brasileira no exterior e aos empresários são elementos adicionais da ação moderna do Itamaraty que não estão sendo atendidos. Em um mundo de incertezas, não mais se podem ignorar as atuais vulnerabilidades das Forças Armadas e a necessidade do fortalecimento da indústria nacional de defesa. Seguindo o exemplo do Barão

do Rio Branco, quando chanceler, torna-se urgente incluir a defesa na discussão sobre o lugar do Brasil no mundo e sobre seus objetivos de médio e longo prazos, acima da divisão e da polarização interna. Nesse sentido, seria urgente retomar as reuniões regulares de coordenação entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa, interrompidas nos últimos dois governos.

## ■ Valorização da competência para articulação

Ao contrário do que está acontecendo agora, o Itamaraty tem de ser revigorado e recuperar sua competência para a articulação e coordenação interna de todas as ações do governo no exterior e sua capacidade de interpretação do sentido das mudanças globais. Como instituição, deve fazer valer sua competência e espírito público para enfrentar esses desafios que impactam a projeção do Brasil no mundo. Os governos de turno não podem improvisar na política externa.

Para tanto, o Itamaraty tem de renovar seus métodos de trabalho, tornando-os mais modernos à luz dos novos eixos políticos e econômicos, bem como estimulando a especialização em áreas geográficas ou setores. A centralização das iniciativas e das decisões, que caracterizaram algumas das últimas gestões, não deveria ser repetida, e o processo de renovação deveria voltar a dar relevância ao trabalho das divisões, dos departamentos e das secretarias, com autonomia e liberdade, para fazer estudos e apresentar propostas inovadoras de políticas para a chefia da Casa. Nesse contexto, deveria ser estimulada uma aproximação maior da Fundação Alexandre de Gusmão com *think tanks* e instituições da sociedade civil para debater diferentes aspectos da política externa e, sobretudo, o lugar do Brasil no mundo neste momento de grandes transformações.

O Ministério das Relações Exteriores se ressentia da falta de liderança proativa no governo e no próprio Itamaraty já há alguns anos, mas, sobretudo, da ausência de uma política externa com visão estratégica de médio e longo prazos sobre o lugar do Brasil no mundo para responder aos desafios da nova economia e da nova ordem global. Deveria estar no topo da agenda diplomática a integração regional com os países sul-americanos, com projetos de infraestrutura para a abertura de canais de transporte no Pacífico e com propostas de cooperação entre os setores privados para a formação de cadeias produtivas de valor regionais. No tocante à Ásia – o maior mercado regional, com 50% do total das exportações brasileiras –, não precisamos de discursos retóricos, e sim de acordos práticos. A política de terra arrasada dos EUA na África, com o fechamento de embaixadas e cortes em programas de ajuda, abre para o Brasil espaço importante para a formulação e execução de uma política de cooperação técnica e de aproximação comercial com os países daquele continente.

Espera-se que o Itamaraty possa superar o risco que corre hoje de perder ainda mais espaço e de deixar de ser visto como um exemplo de excelência dentro do serviço público brasileiro. Como instituição de Estado, ele não pode se transformar em mais um exemplo de burocracia que apenas defende os interesses pessoais imediatos de seus membros, como em geral acontece nos três poderes da Administração Pública. Como instituição de Estado, o Ministério das Relações Exteriores deve ser preservado para a defesa do interesse nacional. A tradicional política definida pelo Itamaraty de equilíbrio e equidistância, sem tomar partido nas questões que dividem os países para a defesa do interesse brasileiro, deveria voltar a ser seguida e reforçada, acima de considerações ideológicas e partidárias. ■



“O **IRICE** é um *think tank* independente, sem vinculação com partidos ou grupos de interesse e voltado para discutir com profundidade e objetividade temas políticos e econômicos do Brasil com visão de futuro.

Sua missão é fortalecer os valores democráticos do livre comércio.

Ao promover estudos e debates sobre os diferentes aspectos das relações internacionais, o **IRICE** contribui para o exame de formas de reinserção do Brasil na economia global em rápida transformação e nos fluxos dinâmicos do comércio internacional”

***Embaixador Rubens Barbosa, Presidente***



**IRICE** )) Instituto de Relações Internacionais  
& Comércio Exterior

# 18 ANOS DE COMPROMISSO COM O DEBATE QUALIFICADO DE IDEIAS E COM A RELEVÂNCIA DAS QUESTÕES DE INTERESSE PARA O BRASIL

## INTERESSE NACIONAL

ANO 18 • NÚMERO 69 • ABRIL-JUNHO 2025  
www.interessenacional.com.br e www.interessenacional.com

**O papel da Embrapa na revolução científica para a  
construção de uma potência agroambiental**

Silvia Massruhá

**Desafios para fomentar a agropecuária sustentável**

Rodrigo C. A. Lima e Sabrina Kossatz Borba

**Bem-vindos à Era de Ouro**

Anthony W. Pereira

**O Brasil e o mundo pós-ocidental**

Fausto Godoy

**A ascensão da extrema direita no Brasil**

Jessé Souza

**Vamos discutir o Brasil?**

Rubens Barbosa

**Protagonismo da agropecuária brasileira na  
adaptação e mitigação das mudanças climáticas**

Carlos Eduardo Pellegrino Cerri e outros

# ANUNCIE NA INTERESSE NACIONAL



**LeMídia**  
publicidade multimídia

Representante nacional e internacional exclusiva desta e de mais de 100 veículos de mídia.

+ 55 11 3078.5840 | [www.lemidia.com.br](http://www.lemidia.com.br)