

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO V • NÚMERO 8 • 2019

Globalismo: uma visão a partir do
pensamento de Nietzsche

Ernesto Henrique Fraga Araújo

A África no Brasil

Alberto da Costa e Silva

Diretrizes para a Difusão da Língua
Portuguesa pelo Brasil no Exterior

Bruno Miranda Zétola

O pedido de acessão do Brasil à OCDE:
onde estamos

Carlos Márcio Bicalho Cozendey

Brasil e União Europeia nas negociações
agrícolas da OMC: uma insólita parceria

Emerson Coraiola Yinde Kloss

Inteligência artificial, paz e segurança:
desafio para o Direito Internacional
Humanitário

Eugênio Vargas Garcia

Tribunal Penal Africano? A conflituosa
relação entre o Tribunal Penal

Internacional e a África

Michael Nunes Lawson

Brasil e Índia: uma relação econômica a
demandar ajustes

Renato Baumann

Crime organizado transnacional:
Convenção de Palermo e a contribuição
brasileira

Ricardo dos Santos Poletto

A competitividade brasileira na
indústria de alta tecnologia: o modelo
aeronáutico

Ricardo Henrique Correia dos Santos

PUBLICAÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO V • NÚMERO 8 • 2019

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

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

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

Coordenação editorial:

Maria Stela Pompeu Brasil Frota

Capa

Denivon Cordeiro de Carvalho

Diagramação

Propagare Comercial Ltda.

Revisão

Bárbara Terezinha Nascimento Cunha

Eliane Miranda Paiva

Kamilla Sousa Coelho

Roberto Goidanich

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –
v. 5, n. 8 (ago. 2019). – Brasília, DF: FUNAG, 2019.

ISSN 2359-5280

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

CDU 327(81)(051)

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

SUMÁRIO

Globalismo: uma visão a partir do pensamento de Nietzsche	<i>Ernesto Henrique Fraga Araújo</i>	5
A África no Brasil	<i>Alberto da Costa e Silva</i>	15
Diretrizes para Difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil no Exterior	<i>Bruno Miranda Zétola</i>	19
O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos	<i>Carlos Márcio Cozendey</i>	49
Brasil e União Europeia nas negociações agrícolas da OMC: uma insólita parceria	<i>Emerson Coraiola Yinde Kloss</i>	77
Inteligência artificial, paz e segurança: desafios para o Direito Internacional Humanitário	<i>Eugênio Vargas Garcia</i>	99
Tribunal Penal Africano? A conflituosa relação entre o Tribunal Penal Internacional e a África	<i>Michael Nunes Lawson</i>	123

Brasil e Índia: uma relação econômica a demandar ajustes	<i>Renato Baumann</i>	183
Crime organizado transnacional: Convenção de Palermo e a contribuição brasileira	<i>Ricardo dos Santos Poletto</i>	197
A competitividade brasileira na indústria de alta tecnologia: o modelo aeronáutico	<i>Ricardo Henrique Correia dos Santos</i>	247

GLOBALISMO: UMA VISÃO A PARTIR DO PENSAMENTO DE NIETZSCHE

Ernesto Henrique Fraga Araújo*

Eu gostaria de compartilhar uma pequena reflexão com os senhores, sobre o tema do globalismo, a partir de uma leitura de Nietzsche. No livro *A Vontade de Poder*, que aliás, é um livro que dizem que não existe, pois teria sido composto a partir de fragmentos escolhidos pela irmã de Nietzsche, isso tudo é uma polêmica, aliás, interessante, mas o livro existe, uma vez que influenciou, como sabemos, vários movimentos. Logo no início desta obra, Nietzsche diz o seguinte: “eu vou contar a história dos próximos duzentos anos. Vou descrever aquilo que está vindo e que não pode mais vir diferentemente – o advento do niilismo”. Ele escreveu isso entre o fim de 1887 e o começo de 1888. Então, nós estamos bem dentro da segunda metade desses 200 anos de história do advento do niilismo, segundo Nietzsche. O próprio conceito de niilismo, em Nietzsche, é extremamente complexo e inclusive a própria relação de Nietzsche com o niilismo, porque no prefácio de *A Vontade de Poder*, ele diz uma coisa assim: “eu sou o primeiro niilista da Europa, mas, ao mesmo tempo, meio que já deixei de ser niilista e já superei isso”. Então, o pensamento de Nietzsche é, de certa forma, uma descrição desse fenômeno do niilismo e uma superação do niilismo, podemos talvez ver dessa maneira.

Nietzsche também, claro, é famoso pela frase *Deus está morto*. Que aliás, não é dele; há muitas vozes dentro de Nietzsche, e essa frase, *Deus está morto*, é pronunciada por um personagem em um determinado fragmento de *A Gaia Ciência*. É um outro problema também em Nietzsche – problema e solução, talvez – porque você nunca sabe exatamente quem está falando. Mas, essa ideia de que *Deus está morto* se tornou o postulado central de todo o pensamento subsequente e, de certa forma, de toda a

* Palestra do ministro de estado das Relações Exteriores Ernesto Araújo por ocasião da abertura do seminário sobre “Globalismo”, em 10 de junho de 2019, no Palácio Itamaraty.

história posterior. Sem essa ruptura radical, a meu ver, não se pode explicar nem o marxismo-leninismo, e nem o nazifascismo. Ambos movimentos partem da rejeição de Deus, da rejeição da chamada moral burguesa, essa ordem moral centrada em Deus, que Nietzsche havia destruído de certa maneira, ou cuja necessária destruição, para uma necessária renovação, ele havia anunciado.

Evidentemente, Marx também é necessário para compreender os dois movimentos, tanto o leninismo quanto o nazifascismo. No livro *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels (2001) fazem basicamente o que faz Nietzsche, só que sem a mesma sutileza e o mesmo caráter multidimensional de Nietzsche, mas com a mesma destruição das ideias da moral corrente. Eu acho que uma leitura em paralelo de *A Ideologia Alemã* e de *Genealogia da Moral* de Nietzsche, por exemplo, seria um exercício de pesquisa bastante interessante.

O certo é que o comunismo e o nazifascismo dependem da morte de Deus. Dependem do fim do que eu chamaria de antropoteísmo, que é a concepção do homem como um ser vertical, que se relaciona com Deus e que é filho de Deus. Ambos instauram um antropocentrismo radical, talvez considerando que com isso estão, de alguma maneira, libertando o homem. Ambos querem rumar para alguma espécie de *Übermensch*, o homem socialista, na concepção soviética, ou a própria palavra usada pelos nazistas. Há um parentesco grande aqui. E, no entanto, na verdade, nessa falsa libertação estão escravizando o ser humano.

Cabe lembrar, também, da obra de Dostoiévski (2007), *Crime e Castigo*, onde o personagem central, Raskólnikov, parte da ideia de que, *se Deus não existe, tudo é permitido*. E se dá mal, nós sabemos, na história. Raskólnikov talvez seja o indivíduo que representa toda essa história posterior do mundo, ou pelo menos do Ocidente. Partindo do princípio de que Deus está morto, ele enfrenta toda uma crise a partir desse momento em sua vida, e acaba voltando à fé.

Interessante também, é uma frase do psicanalista Jacques Lacan, que encontrei em um importante filósofo marxista, Slavoj Žižek, em certo momento, e dizia o seguinte: “se Deus não existe, nada é permitido”. Embora talvez com uma dimensão diferente, pois não sei exatamente o contexto dessa frase de Lacan, mas de certa forma, com ela me identifico. Eu acho justamente que ela representa o reconhecimento dessa falsa

liberdade trazida pela ausência de uma ordem divina, de uma ordem moral. Essa ideia já é vista, um pouco depois, com o moralismo que está dentro do globalismo atual.

Voltando ao nosso Nietzsche, a questão é: *Deus está morto*. Para um cristão, isso não é novidade nenhuma. O Cristianismo é, essencialmente, conviver com esse fato, da mortalidade de Deus, da morte de Deus e, evidentemente, da ressurreição. O próprio Nietzsche é talvez um profeta herético, mas um profeta desse renascimento. É muito interessante olhar as cartas que Nietzsche escreveu no começo do período chamado da sua loucura. Nietzsche tem um colapso, como se sabe, no dia 3 de janeiro de 1889, e nesse mesmo dia ele escreve algumas cartas, sobretudo bilhetes, para amigos e conhecidos, e em algumas delas ele assina como *O crucificado, Der Gekreuzigte*. Em uma delas, ele diz “*die Welt ist verklärt, denn Gott ist auf der Erde*”: o mundo está transfigurado, porque Deus está sobre a Terra. Em outra carta, que ele escreve para Cosima Wagner, ele pede que ela anuncie *die frohe Botschaft* – que não é a embaixada alegre, já que para alguns de nós isso teria um sentido diferente, aqui no mundo diplomático – mas que é a Boa Nova, o Evangelho.

Em outras dessas cartas, desses bilhetes, Nietzsche assina como Dionísio que é o principal deus dos cultos místicos da Grécia Antiga, que é um deus de morte e de renascimento, frequentemente associado ao Cristo nos cultos sincréticos, dos séculos I, II e III. Curiosamente, quando a gente considera a famosa oposição de Nietzsche entre o apolíneo e o dionisíaco, a tendência é que nós vemos no dionisíaco apenas o lado da celebração da vida, da liberdade, e não a celebração do renascimento, e, portanto, o caráter, digamos, pré-crístico, pré-cristão, do culto de Dionísio, que a meu ver, seria mais apropriado e mais completo. De certa forma, Nietzsche se apresenta como o próprio crucificado, ele se entrega ao seu próprio sacrifício, pregado na cruz do seu próprio ateísmo, que é talvez um falso ateísmo.

Ao longo de toda sua vida, Nietzsche se entrega a esse abismo da angústia intelectual, e acho que ele mesmo se apresenta nos seus livros mais anticristão, como uma figura talvez “paracristã”, se você quiser – o *Ecce Homo, aqui está o homem*, que é como Pilatos apresenta Cristo antes da crucificação.

Nietzsche anuncia o século XX e o século XXI, em muitas coisas, em muitos momentos; acho que nem valeria a pena ler os 14 volumes da obra completa de Nietzsche atrás desses momentos em que ele anuncia o que nós estamos vivendo. Eu tive a sorte de encontrar um deles aqui, justamente nos últimos textos de Nietzsche, que é de dezembro de 1888, começo de janeiro de 1889, portanto, nos últimos dias antes do colapso e da entrada no que se chama “período da loucura”. E ele diz o seguinte: “Eu trago a guerra. Não a guerra entre povo e povo. Não entre classe e classe. Eu trago a guerra entre *Aufgang* e *Niedergang* – a subida e a descida –, entre a vontade da vida e a vingança contra a vida”. Eu acho que, em primeiro lugar, Nietzsche já nega de antemão aquilo que ele, de certa forma, também anuncia, que é tanto a concepção da luta nacional, que daria origem a essa luta entre povo e povo, que é um pouco a origem da concepção de mundo do nazifascismo e nega também a luta de classes, evidentemente origem da concepção de mundo do comunismo. Então, talvez, nós possamos ler essa história posterior como essa luta entre o que ele chama de descida e de subida – *Aufgang und Niedergang*.

Também é interessante perguntar quem é esse *eu* que fala. Como eu disse antes, em Nietzsche a gente tem sempre que se perguntar quem é o sujeito, quando ele diz *Ich bringe den Krieg* – eu trago a guerra. Esse *Ich* não é necessariamente ele como pessoa, é talvez a história, o espírito, e, aqui, a gente entra um pouco em Hegel, enfim, é uma maneira de ler isso não como um depoimento pessoal, mas justamente como uma quase prosopopeia, digamos, da história posterior. Essa guerra entre a ascensão e o descenso é, talvez, a história do século XX ou a maneira de ver a história do século XX e do século XXI, na qual estamos participando. Nesse mesmo texto, como em muitos outros, Nietzsche prega uma quebra de todos os valores considerados sagrados, que é basicamente o que tanto Lênin quanto os nazifascistas fizeram. É o *Niedergang* total – a descida do homem da pura fisiologia, que é o termo que ele próprio usa nesse texto.

Ele curiosamente coloca, digamos, o desdobramento dessa luta entre *Aufgang* e *Niedergang* como a criação de um partido. É interessante, porque isso está antes da ideia de partido único, que preside tanto os movimentos comunistas quanto os nazifascistas. Ele diz *é preciso*, não é bem que é preciso, ele vai descrever quais serão os passos de como se desdobrará esse movimento. E ele diz “vai se criar ou deve-se criar um partido da

vida, forte o suficiente para a grande política”. E a grande política torna a fisiologia a rainha de todas as outras questões. Então, é a ideia do homem como a pura fisiologia, e um partido político totalitário para impor esse fisiologismo. Isso é o que Nietzsche prevê, ou deseja, ou prega, a gente nunca sabe, mas é isso que ele, de certa forma, anuncia, e é isso que tanto, por exemplo, o Partido Comunista de Lênin, quanto o Partido Nacional-Socialista dos trabalhadores alemães, mais tarde, tentam implementar.

É curioso porque aqui no Brasil, para nós, o termo *fisiologia* adquiriu na política um outro sentido bastante próprio, que nós todos conhecemos. Então, quando Nietzsche diz: “Ah! Vamos fazer da fisiologia a rainha de tudo”, o sistema político brasileiro fala: “Deixa comigo”. Bom, então, o que há ao longo do século XX é esse terrível mergulho da humanidade nessa noite do fisiologismo, nessa noite sem Deus. E a questão é saber se um dia conseguiremos emergir desse mergulho. Precisamente, dessas duas ideologias, desses dois movimentos derivados, não de Nietzsche, mas dessa ideia, introduzida por Nietzsche, da morte de Deus, visto que uma desapareceu e a outra, não. Ao longo de décadas de conflito intenso, essas duas ideologias lutaram pela primazia, digamos, desse *Niedergang* no fisiológico.

E quem que lutou contra essas ideologias? Basicamente, as democracias liberais, onde, ao longo do século XX, ainda subsistia algo da ordem antiga, algo da presença de Deus, mesmo que elas talvez não soubessem. Acho que nas democracias liberais, Deus nunca morreu, nunca inteiramente, justamente porque nessas democracias, havia/há liberdade. E contrariamente ao que se fala, onde há liberdade acaba sempre havendo lugar para Deus. Sendo assim, o conceito de liberdade é absolutamente central ao cristianismo. A *liberdade* e o verbo *libertar* aparecem dezenas de vezes no Novo Testamento. No corpo das democracias liberais continuava a bater um coração conservador, onde continuava a fluir a fé, a concepção vertical do ser humano, a concepção da transcendência.

Esse amálgama liberal-conservador, ou seja, democracias liberais com economias liberais, mas com o coração ligado à ordem divina, digamos, foi a espinha dorsal do Ocidente que lhe permitiu vencer primeiro o nazifascismo e, depois, enfrentar o comunismo a partir de 1945. Ao longo de toda a Guerra Fria, esse modelo aparentemente desconexo, incoerente e um pouco caótico, dessa fusão entre liberalismo e conservadorismo da

fé cristã, acabou se impondo ao modelo totalitário do puro fisiologismo. E realmente a gente se esquece disso, desse coração conservador do Ocidente na Guerra Fria. Ronald Reagan foi um epítome desse amálgama, com *reaganomics* e todo seu impulso liberal, ao mesmo tempo era um homem de profunda fé, que colocava essa fé em sua concepção política de enfrentamento do mundo socialista, que ele, ao contrário de seus predecessores, não teve problema em chamar de mal, mal absoluto.

Outra figura importante nesse momento, da qual a gente também se esquece, é o papa João Paulo II – São João Paulo II – que atuou politicamente na superação desse inimigo fisiológico, o comunismo, a partir da sua fé profunda. Tive oportunidade de falar um pouco sobre o caráter conexo dessas duas dimensões da atuação de João Paulo II, na Polônia, onde estive há pouco tempo.

O problema é que depois de 1989, justamente com a vitória desse Ocidente, dessa linha liberal-conservadora, alguém achou que não precisava mais do coração conservador, da fé cristã no centro das democracias liberais. Alguém falou assim: “Vencemos, a economia de mercado e a democracia representativa agora se espalharão pelo mundo todo. Deus ninguém precisa, isso é uma relíquia da Idade do Bronze”. Resolveram expulsar Deus do coração da sociedade liberal e deixaram Deus do lado de fora, ali no frio.

Não se deram conta, mas há muito o comunismo vinha se preparando para ocupar a sociedade liberal por dentro, com a teoria de Gramsci, com a Escola de Frankfurt, com a Revolução Cultural dos anos 60. E, com essa abertura no coração da sociedade liberal, que expulsa Deus, o caminho ficou livre para que o marxismo cultural, o gramscismo, como quer que se chame, ocupasse o coração da sociedade liberal, que tinha sido deixado vazio. Isso é o globalismo, o momento em que o comunismo, o fisiologismo, o gramscismo, como quer que se chame, ocupa o coração que tinha sido deixado vazio da sociedade liberal.

É interessante porque se passam exatamente cem anos, um século exato entre esse momento do final da vida produtiva de Nietzsche, o momento do início da sua loucura, em que se anuncia como crucificado, e a queda do Muro de Berlim, entre 1889 e 1989. Durante esses cem anos, a sociedade liberal tinha sido, meio sem saber, o baluarte do *Aufgang*, da concepção da transcendência, da concepção vertical do ser humano,

como um ser não só material, mas também espiritual. Infelizmente, do nosso ponto de vista, nesse momento – em 1989, ou por aí –, meio inconscientemente, a sociedade liberal se entrega ao *Niedergang*, ao fisiologismo, porque acha que a disputa da Guerra Fria havia sido uma disputa puramente econômica e que a vitória do modelo econômico capitalista era tudo que era preciso para essa vitória final. Não foi vitória coisa nenhuma, foi, de certa forma, uma derrota cujos efeitos estamos vivendo até este momento. Não perceberam que, por trás desse debate, dessa disputa entre modelos econômicos e políticos, estava aquilo que Platão chamava, e que Heidegger recupera, *gigantomachia peri tes ousias*, a gigantomaquia, a grande luta pela essência do ser humano. Isso estava em jogo.

O historiador e filósofo francês Marcel Gauchet criou o termo de desencantamento do mundo, *le désenchantement du monde*, para falar de todo esse percurso da sociedade democrática, que aos poucos, a partir do século XVIII, vai se livrando, se desfazendo da ideia de Deus. O que era esse encantamento do mundo? Era justamente a presença de Deus.

Hoje, ao longo do debate e do seminário, os palestrantes vão falar de alguns, talvez de todos os instrumentos dessa inserção do fisiologismo (chamemos assim, para continuar usando esse termo) dentro do coração da sociedade liberal, que, a meu ver, constitui a definição do globalismo.

Para mencionar alguns dos instrumentos que identificamos: o desconstrucionismo linguístico, talvez seja o principal, que é a separação entre a palavra e a realidade, que também pode ser chamado de nominalismo, embora não seja exatamente o conceito da filosofia medieval de nominalismo, mas, enfim, a elevação de determinados conceitos, de determinadas palavras a um caráter absoluto onde já não se dialoga com a realidade. A ideologia de gênero, o que eu chamo de *racialismo*, que é a concepção da sociedade dividida em raças, a volta – algo tão lamentável – do conceito de raça como algo que seja substrato da formação da sociedade. E o ecologismo, por diferença da ecologia, quer dizer, o ecologismo é, digamos, a ecologia transformada em ideologia, ou seja, mais um desses exemplos onde determinada área de atividade, de pensamento, deixa de ter contato com a realidade e se torna algo que extrapola, algo abstrato que não é mais objeto de debate, que tem que ser implementado sem debate. Então é fundamental fazer essa distinção entre ecologia, ou a dimensão

ambiental, no seu caráter legítimo, e o *ecologismo*, o ambientalismo como uma ideologia.

E todos esses instrumentos pressupõem a ausência de Deus, pressupõem a horizontalidade do ser humano. E, ao mesmo tempo – algo que previa Nietzsche – eles criam um novo moralismo, criam uma nova moral, um moralismo férreo, um mecanismo de opressão psicológica. Nietzsche previa isso nesse desdobramento do niilismo, que o niilismo não levaria a uma ausência de moral, mas a uma tentativa de recuperação de uma moral, mas já sem a base numa ordem divina, numa ordem estruturada. Então é curioso, porque no ápice, mais ou menos, que nós estamos vivendo de todos esses movimentos, que em tese partem de movimentos libertários, nós temos cada vez mais um caráter opressivo, coisas que você não pode falar, coisas que você não pode fazer, um moralismo inclusive no campo sexual, que hoje um homem olhar para uma mulher já é tentativa de estupro. Isso é um moralismo muito mais pesado que aquele que se criticava no século XIX, na época Vitoriana.

O globalismo tenta formular, de maneira canhestra, uma espécie de nova religião, com esses pseudovalores, esses conceitos legítimos, mas que são extrapolados e transformados em ideologia – como os direitos humanos, como a tolerância, como a proteção ambiental, por exemplo. Isso é uma resposta ao deserto de valores que surgiu nesse avanço do niilismo, onde se perdeu o conceito de propósito, o conceito de unidade e o conceito de verdade. Isso também é uma tríade nietzschiana. Ele disse que isso iria acontecer, que se perderiam esses três pilares, digamos, do conceito anterior, da moral baseada num conceito divino. E o globalismo começa a inventar falsos inimigos para defender algo, para ter a sensação de defender algo e se dotar de algum tipo de sentido de propósito, de unidade e de verdade. Mas existe um problema nessa criação de uma pseudorreligião globalista, que é o seguinte: tudo isso pressupõe que o homem, que o ser humano é a medida de tudo, pressupõe uma espécie de humanismo, só que, ao fazer isso, o globalismo se dá conta de que ele abre a porta para algum tipo de retorno de Deus, porque colocar o homem como valor supremo leva a indagar de onde vem esse valor supremo do ser humano. Que só pode vir de algo acima dele, e isso o globalismo não admite.

É curioso, porque se cria um estranho humanismo, que é um humanismo que desmerece o homem, e equipara-o à máquina. Então, é interessante, o que nós estamos vendo hoje, com toda a discussão da inteligência artificial, onde normalmente se fala: *a inteligência artificial é a máquina aprendendo a pensar como o ser humano*. Na verdade, o que está acontecendo é o contrário – e isso é o programa globalista – é o ser humano aprendendo a pensar como máquina, é a mecanização do ser humano. Os teóricos da singularidade dizem que seria o momento em que a inteligência artificial vai superar a inteligência humana. Kurzweil, um escritor americano, disse que isso deve acontecer por volta de 2050, quer dizer, seria mais ou menos no final dos 200 anos de Nietzsche. Acho que estamos nos aproximando disso, mas na verdade não é o momento onde a máquina aprenderá, como eu digo, a pensar como o homem, é mais o contrário, será o momento onde nós seremos forçados e passaremos a ser subjugados pela nossa própria concepção mecanicista do próprio pensamento humano.

Acho que estamos nesse momento de uma recomposição e de uma tomada de consciência do que está em jogo, do que é essa gigantomaquia e de como estamos nos comportando diante dela. Então, qual é o grande desenho, digamos, que eu procurei formular aqui? A gente parte do conceito de que Deus está morto; daí surge o fisiologismo como estrutura filosófica, digamos assim, de organização de uma sociedade sem Deus; surgem duas ideologias baseadas nisso, elas se digladiam, uma delas sobrevive; e o liberalismo que as enfrenta, porque preserva um núcleo de fé e de antropoteísmo, esse liberalismo com Deus no centro, inicialmente triunfa sobre o fisiologismo, mas acha que foi um triunfo meramente econômico e dispensa Deus do seu centro. Aí surge o globalismo, e o globalismo é o niilismo, basicamente. Globalismo é a consolidação daquele niilismo previsto por Nietzsche, ou seja, é a sociedade liberal atea submetida aos mecanismos de controle daquele núcleo gramsciano ou comunista, ou fisiologista, como chamemos.

E nós talvez estejamos começando a viver um novo momento, um momento central desse conflito entre *Aufgang* e *Niedergang*, onde nós tentamos reintroduzir a Deus nessa cidadela da sociedade liberal, em substituição a esta religião atea do politicamente correto. Eu acho que um momento simbólico desse movimento – movimento no qual o Brasil tem um papel fundamental –, foi no último Fórum Mundial de Davos,

onde, no discurso de abertura, o presidente Bolsonaro, no final, falou de Deus. Eu não sei, não fui pesquisar, mas acredito que provavelmente foi a primeira vez que um chefe de estado fala, usa a palavra Deus, acreditando nele, sobretudo no Fórum de Davos. Eu imagino as pessoas ali tendo que olhar no dicionário: “o que significa esse nome?” Num momento realmente de certo desconcerto.

E eu acho que é isso, que o momento que estamos vivendo é esse, é Deus em Davos. Nós estamos entrando na cidadela para tentar recuperar esse coração da sociedade liberal, tentar recompor o amálgama liberal-conservador que foi aquilo que permitiu, ao longo desses últimos cento e tantos anos, a preservação de um conceito profundo de dignidade humana, do ser humano como um ser, claro, terrestre, mas que se relaciona com o mundo espiritual, que se relaciona com Deus, e não como esse ser aplastado, esse ser horizontal, que daqui a pouco se a gente deixar – não vamos deixar – vai começar a pensar como máquina.

Então é isso: Deus em Davos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOSTOIÉVSKI, F. **Crime e castigo**. Tradução e notas de Natália Nunes e Oscar Mendes. Porto Alegre: L&PM, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

METZGER, J. (ed.). *Nietzsche, Nihilism and the Philosophy of the Future*. Londres: *Bloomsbury*, 2013.

NIETZSCHE, F. **A gaia ciência**. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

NIETZSCHE, F. **A vontade de poder**. Tradução de Marcos Sinésio Pereira Fernandes e Francisco José Dias de Moraes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

NIETZSCHE, F. **Genealogia da moral: uma polêmica**. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

A ÁFRICA NO BRASIL

Alberto da Costa e Silva*

Era rara a semana, no século XVIII e na primeira metade do XIX, em que não saía dos portos brasileiros um barco para o litoral africano ou neles não ancorava um navio de volta.

Durante mais de 350 anos, o Atlântico de tal modo aproximou as costas africana e brasileira, que essas foram ficando semelhantes. Nos dois lados, podiam-se ver os mesmos coqueiros, os mesmos cajueiros, as mesmas bananeiras, as mesmas roças de milho, os mesmos mandiocaís. As plantas iam e vinham nos navios, e também costumes, maneiras de vestir, técnicas, tradições, crenças e valores.

Se, no Brasil, até o fim do Oitocentos, os modos de vida portugueses e europeus dominavam o foro e as salas de visitas, o africano prevalecia no quintal e na rua. Atos e gestos dos mais pessoais eram expressos por palavras africanas, e muitas delas se incorporaram à língua portuguesa e são, hoje, de uso quotidiano, como, por exemplo, babá, bagunça, caçula, cafuné, cochilo, dengo, encabulado, lenga-lenga, quitute, tanga, cochichar, fungar, xingar e zangar. Mas, enquanto nas casas brasileiras, ao lado do cozido e das iscas de fígado, se comiam o acarajé, o caruru e o efó, não faltavam em muitas mesas do golfo do Benim pratos de origem brasileira como o pirão, a farofa e a cocada. Pois, assim como a África – para repetir a frase de um grande estadista do Império, Bernardo Pereira de Vasconcelos – civilizava a América, o Brasil influenciava o dia-a-dia de vários povos africanos.

Sempre que puderam, os africanos trouxeram para o Brasil os conhecimentos que adquiriram e as técnicas que desenvolveram ao longo dos séculos.

* Texto preparado pelo embaixador Alberto da Costa e Silva, membro da Academia Brasileira de Letras, por ocasião da celebração do Dia da África, em 27 de maio de 2019, no Palácio Itamaraty.

Desde muito, por exemplo, a África conhecia a metalurgia do ferro. Chegou mesmo a adotar uma técnica (que só seria desenvolvida na Europa, no século XIX) de pré-aquecimento dos fornos, o que lhes permitia obter um ferro e também um aço de alta qualidade. O produto africano só apresentava uma desvantagem, que derivava da pequena dimensão de seus fornos: suas barras não eram grandes. Ao serem levados para Minas Gerais e reconhecerem sua riqueza em minério, os africanos reproduziram os fornos que usavam na África e deram início no Brasil à produção de utensílios de ferro, no que se revelaram pioneiros.

Outra área em que foram mestres: a mineração do ouro. Antes que esse metal fosse descoberto nas Américas, era da África (sobretudo das regiões de Bambuk, Buré, Lobi e dos planaltos de Zimbabué) que a Europa e o mundo islâmico obtinham o ouro com que cunhavam moedas. Muitos africanos sabiam de cor as técnicas de obtenção do ouro e difundiram no Brasil como batear os rios e cavar minas com galerias subterrâneas, tal qual se fazia havia séculos na África.

Os africanos não tinham muito que ensinar aos hábeis agricultores que eram os portugueses, mas, como estes, adotaram prontamente as práticas dos ameríndios – mal chegados, dominaram, por exemplo, o processo de produção da farinha de mandioca –, transmitiram o que sabiam sobre os cultivos nos trópicos e propagaram o gosto por plantas trazidas da África, como o quiabo, os inhames, o dendê, a malagueta, o maxixe, certos tipos de banana, o coco, o tamarindo e a melancia, além de difundirem o cultivo do arroz e de seu uso como prato diário.

Onde a presença do africano mostrou-se fundamental foi na pecuária. Continuaram eles no Brasil a prática, estranha a Portugal, mas comum entre muitos povos africanos, de criar o gado em grandes espaços abertos, a viajar incessantemente em busca de melhores pastos. Foram os vaqueiros negros, a conduzir rebanhos por longas distâncias, dos primeiros desbravadores de grande parte dos sertões brasileiros e responsáveis pela expansão de nossas fronteiras.

Ao deter-se num local de boas águas e de bons pastos, eles erguiam casas como as de suas terras de origem. E delas descende a casa típica do trabalhador rural brasileiro, ainda hoje construída à africana, com paredes de sopapo ou pau a pique. Embora muitos africanos conhecessem formas mais requintadas de arquitetura do que a casa de base retangular e

cobertura de duas águas, erguer um prédio de dois andares hauçá, com teto em abóboda e a fachada coberta de arabescos, pedia patrocínio e tempo – tempo de que ele não dispunha. E fazia o que lhe pediam: casarões e igrejas de adobe e pedra, a seguir os modelos europeus. Não era, porém, incomum que nessas construções se imiscuíssem traços africanos como os grandes alpendres ao redor das casas ou de parte delas.

Na maioria dos setores, os saberes africanos se misturaram de tal modo aos ameríndios e aos europeus que não se sabe onde termina um e começa outro. Na ourivesaria, por exemplo, somaram-se e confundiram-se as tradições ibéricas e as de povos como os axantes, cujos braceletes, anéis, peitorais e castões de chapa de ouro e de filigrana se prolongam, aportuguesados, nas joias de prata da Bahia.

Os africanos foram, com seus conhecimentos e criatividade, formadores do Brasil e dos brasileiros. A África está conosco desde a infância – nas histórias, cantigas, brincadeiras e até mesmo nos bichos-papões e outros medos – e persiste, durante toda a vida, não só na maneira como nos comportamos em casa e na rua, mas também nas nossas crenças, valores e afetos.

DIRETRIZES PARA DIFUSÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA PELO BRASIL NO EXTERIOR

Bruno Miranda Zétola*

RESUMO

O Itamaraty possui importante papel no processo de internacionalização da língua, cultura e economias criativas brasileiras. Seu Departamento Cultural e Educacional administra, há mais de 80 anos, uma expressiva rede de ensino de português no exterior, cuja gestão foi, recentemente, beneficiada por um amplo exercício de reflexão sobre a atuação do Ministério na difusão do idioma no exterior. Consolidada por meio de Diretrizes para Difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil no Exterior, essa reflexão aponta princípios, vertentes, dimensões, programas e currículos para a atuação de sua rede de ensino. O corrente artigo registra o processo de reflexão dessas Diretrizes, no contexto da evolução das políticas de difusão do idioma pelo Itamaraty, bem como pelas chancelarias de outros países que dedicam especial atenção ao tema.

Palavras-chave: língua portuguesa, idioma, política linguística.

*Quintus Ennius tria corda habere sese dicebat,
quod loqui Graece et Osce et Latine sciret.*

“Quinto Ênio dizia que tinha três corações, pois
sabia falar grego, osco e latim.”

(Aulus Gellius, Noctes Atticae 17.17).

* Bruno Miranda Zétola é doutor em História pela Universidade Federal do Paraná. Foi chefe do Setor Cultural das representações brasileiras em Lima (Peru), Nova York (Estados Unidos) e Praia (Cabo Verde). No Brasil, atuou na Coordenação de Divulgação da Realidade Brasileira no Exterior, na Divisão de Promoção da Língua Portuguesa e no Departamento Cultural do Itamaraty. Atualmente é assessor na Secretaria de Comunicação e Cultura do Ministério das Relações Exteriores.

Tarefa tradicional da diplomacia brasileira, a promoção da língua portuguesa no exterior tem sido revestida de uma importância cada vez maior. O barômetro Calvet, que busca mensurar a importância relativa das línguas, aponta para o peso do nosso idioma, bem como de seu expressivo potencial de crescimento. Trata-se de uma das línguas mais faladas no mundo, com cerca de 250 milhões de falantes, o que coloca o português entre a 6ª e a 8ª colocação, de acordo com os critérios de mensuração. A língua portuguesa está também plenamente integrada no mundo digital, ocupando o quinto posto com mais usuários na internet. É a língua oficial de nove países espalhados por quatro continentes, detendo o oitavo posto entre os PIBs linguísticos.

No contexto da lusofonia o Brasil responde por cerca de 80% do total de falantes no mundo. A crescente projeção internacional do Brasil tem levado a um aumento significativo do número de pessoas interessadas no estudo da língua portuguesa, especialmente na vertente brasileira. O aumento na demanda pelo estudo do português no mundo deve ser aproveitada como oportunidade de projeção da imagem do país, de seu turismo e de suas indústrias criativas. Cumpre observar que o ensino do idioma tem também um papel econômico forte para além das economias criativas, pois gera laços do aprendiz com os países em que a língua-alvo é falada, os quais se desdobram na aquisição de outros bens desses países, além daqueles representados pelas indústrias criativas.

Ao final do artigo, encontra-se disponível a versão corrente do documento Diretrizes para Difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil no Exterior.

A LÍNGUA COMO EXPERIÊNCIA HISTÓRICA

A natureza da língua, como vetor de difusão de valores a partir de determinada experiência histórica, sempre foi objeto de acalorados debates, que remontam à Antiguidade Clássica e chegam aos dias atuais. É por meio da eloquente pena de Benveniste que encontramos uma das mais felizes análises sobre a inter-relação entre a língua e a sociedade:

De fato é dentro da, e pela língua que indivíduo e sociedade se determinam mutuamente. O homem sentiu sempre – e os poetas frequentemente cantaram – o poder fundador da linguagem, que

instaura uma realidade imaginária, anima as coisas inertes, faz ver o que ainda não existe, traz de volta o que desapareceu. É por isso que tantas mitologias, tendo de explicar que no início dos tempos alguma coisa pode nascer do nada, propuseram como princípio criador do mundo essa essência imaterial e soberana, a Palavra (BENVENISTE, 1995, p. 27).

Nessa direção vem à tona a invariável pergunta, inúmeras vezes formulada e respondida por especialistas das mais diversas áreas, dos mais diversos períodos – é a língua determinante para o aspecto criativo do ser humano? Em um polo, há quem defenda que o aspecto criativo da linguagem é absolutamente independente e libertário de suas normas, pressupostos e concepções. Em outro polo, há quem defenda um determinismo da língua sobre essas normas, pressupostos e concepções, considerando-a como um filtro pelo qual um indivíduo interage em sua realidade. Uma expressão máxima dessa vertente encontra-se na parodística *newspeak* (novilíngua, na tradução para o português), imaginada por George Orwell, em seu romance *1984*, como utopia totalitária linguística com o objetivo de moldar o entendimento da sociedade, com vistas a evitar qualquer tipo de pensamento heterodoxo.

Estudioso da história desse debate, Rodrigo Tadeu Gonçalves aponta para o possível engodo que seria traçarmos uma dicotomia entre essas duas vertentes:

O relativismo lingüístico apresenta posições teóricas interessantes e consistentes sobre os modos pelos quais as línguas nos restringem, constroem, ou, pelo menos, motivam a certas escolhas. Por outro lado, a característica unicamente humana de poder criar incide novamente sobre a língua que falamos, constituindo nossa posição como falantes, como sujeitos, como eu em oposição ao outro e ao mundo, e, em última instância, constituindo a própria língua, tornando-a filtro de experiências, possibilitadora de intersubjetividade, destruidora de prisões, criadora de mundos (GONÇALVES, 2008, p. 224).

Nessa direção, podemos entender a língua como experiência histórica, ao mesmo tempo coletiva e individual. Essa experiência será decorrente tanto da circunstância a que um indivíduo, e mesmo uma sociedade, está

adstrito como à sua própria capacidade criativa. Vejamos o que diz o escritor angolano Ondjaki a respeito dessa inter-relação entre capacidade criativa e condicionantes circunstanciais:

Porque a História também dá golpes num corpo linguístico que, lá longe, é a sombra de uma mesma imagem. As investidas políticas, e as de letras, e as sociais, e as mundanas, e as imprevistas, numa dança alargada – e mesmo que controlada – libertam-se das correntes pré-concebidas e o inesperado vence. A Língua, à velha maneira de Brecht, retira passividade às margens e intimida o rio a ser mais plural; o rio que corria estreito e manso, agora caudaloso faz uso de uma rebeldia saudável. Porque a natureza da água (da cultura) é mover-se, descendo o vale ou trepando a montanha, em luta de vaivém ternurento com a vã pressão dos homens. E se a margem toca o rio, o rio beija a margem numa dúvida aquática sem limite de exactidão (ONDJAKI, 2014, p. 1).

A alegoria do rio proposta por Ondjaki sintetiza de maneira eloquente a ideia de que a língua transporta valores, ao mesmo tempo os de sua coletividade e os seus próprios. Parafraseando Ortega y Gasset, poderíamos sugerir que a língua é a língua e a sua circunstância (ORTEGA Y GASSET, 1914).

A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DE UMA COMUNIDADE DA LÍNGUA PORTUGUESA

Ao falar-se da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, costuma-se dar mais ênfase ao binômio *língua portuguesa* que ao conceito de *comunidade*. O termo, aparentemente de fácil compreensão, tem merecido especial atenção em recentes estudos sobre relações internacionais. Estudiosos apontam que o conceito de comunidade estende-se àquelas nações que, juntas, sem deixar a identidade de cada qual, compõem uma civilização. Em outras palavras, a comunidade não se constitui a partir de valores abstratos, mas a partir de tradições, costumes e experiências históricas compartilhadas a partir das nacionalidades, e não por cima das nacionalidades.

Nesse diapasão, podemos observar que os países lusófonos formam uma autêntica comunidade de nações na medida em que compartilham

tradições e costumes (trans)nacionais – cultura, história e língua. Esses são os laços que as unem como nações, como aliados e como uma comunidade. Desse modo, embora a língua portuguesa possa transportar valores intrínsecos de cada falante e de cada local em que é falada, é a experiência compartilhada dos países de língua portuguesa, ancorados em um herança cultural enraizada nas nações, o elemento mais relevante a ser destacado para essa concepção de comunidade.

Com efeito, o contexto em que vivemos reserva memória histórica de uma passada situação em que as potências europeias de frente atlântica detinham, em regime de conflitividade interna, a supremacia da governança mundial. Os processos de independência não eliminaram, nem poderiam eliminar, o predomínio estruturante da língua implantada pelos colonizadores. No caso da língua – que não é neutra, pois transporta valores – destaca-se o fato de, no nosso caso, transportar valores diferenciados das várias latitudes em que se implantou. A pertença de Portugal à União Europeia, do Brasil ao MERCOSUL, de Moçambique à Comunidade Britânica, de Cabo Verde à Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), com todas as respectivas exigências específicas de cada bloco, não impede que o patrimônio imaterial comum, em que se destaca a língua, seja o elo forte do tecido cultural conjuntivo que nos une. A esse respeito, Adriano Moreira sugere que:

A tarefa de harmonizar tão diferenciadas e múltiplas filiações, de todos e cada um dos países que falam português, umas baseadas na experiência e na história, outras induzidas pelas leituras do futuro, é certamente uma das mais desafiantes para os respectivos governos, que todos exercitam uma soberania em crise, e dos quais se espera uma criatividade que sirva à paz como envolvente forte da mudança (MOREIRA, 2015, p. 3).

No processo de reestruturação da ordem internacional em que vivemos, o apelo à valorização do patrimônio imaterial da humanidade, em que se destaca nosso patrimônio linguístico, mobiliza-nos pela urgência e complexidade dos desafios correntes. Nessa perspectiva, impõe-se a necessidade de refletir sobre a língua e o conceito estratégico do português, com todos os países que participam dessa experiência histórica, buscando conciliar necessidade com lucidez.

Fiel ao princípio do caráter pluricêntrico da língua portuguesa, consagrado no Plano de Ação de Díli (2016), o Brasil pretende que, em pé de igualdade, todos os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) participem na salvaguarda desse patrimônio, um fato que ao mesmo tempo fortalece a Comunidade e cada uma de suas nacionalidades. Nessa perspectiva pluricêntrica, devemos considerar que a língua portuguesa não é apenas europeizante e transatlântica, reconhecendo sua importante função para uma multiplicidade de estados ou agentes. Em outras palavras, a língua portuguesa não é nossa, ela também é nossa. É a língua que consagra a expansão ultramarina portuguesa, que confere a identidade e a unidade brasileiras, que estrutura a independência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs), que alicerça a unidade independente de Timor-Leste, um instrumento das trocas comerciais de países como China e Índia, uma ferramenta essencial para a indagação das raízes de numerosas diásporas lusófonas espalhadas ao redor da terra, um verdadeiro componente do patrimônio imaterial da humanidade (MOREIRA, 2015, p. 7).

A defesa desse patrimônio imaterial compartilhado depende justamente da saúde e robustez nas nações e do reconhecimento de suas diferenças, inclusive linguísticas. Nesse quesito, é importante entendermos a ideia de comunidade, ou mesmo de lusofonia, num prisma dissociado de qualquer projeto político-hegemônico dos países que a compõem¹.

Esse é justamente o maior motivo de críticas de especialistas ao uso do termo “lusofonia” para expressar um determinado projeto político para a comunidade dos países de língua portuguesa. Há, nessas críticas, um entendimento de que o termo poderá ter sido, muitas vezes, utilizado de forma neocolonialista. Segundo esse entendimento, trata-se de uma tentativa de apropriação ideológica da cultura linguística dos países da CPLP, como se fossem todos tributários de uma mesma matriz. Celso Cunha, na metade do século passado, já atentava para as possíveis armadilhas desse conceito:

Chega-se assim à evidência de que para a geração atual de brasileiros, de cabo-verdiano, angolanos, etc. o português é uma língua tão

1 Sobre os possíveis riscos de um uso politizado do conceito de “lusofonia” ver FARACO, C. A. **História sociopolítica da língua portuguesa**. São Paulo: Parábola, 2016. p. 314 e ss.

própria, exatamente tão própria, como para os portugueses. E, em certos pontos, por razões justificáveis na România Nova, a língua se manteve mais estável do que na antiga Metrópole. [...] Essa republica do português não tem uma capital demarcada. Não está em Lisboa, nem em Coimbra; não está em Brasília, nem no Rio de Janeiro. A capital da língua portuguesa está onde estiver o meridiano da cultura (CUNHA, 1964, p. 34).

Mia Couto (2010) é outro nome de relevo que compartilha dessa perspectiva, apontando ser “importante questionar a ideia de lusofonia. E perceber que o conceito é plural. A ideia de comunidade lusófona é uma construção que corresponde a interesses políticos particulares. Os criadores culturais devem ser capazes de questionar esse modelo único que nos é proposto”. O termo também é criticado por autores portugueses, como Pureza (2005), para quem “a lusofonia pode muito bem vir a ser – não o assumindo – um prolongamento em outros moldes, da quimera da grandeza compensadora da nossa periferia que animou o colonialismo português”; Margarido (2000), que destaca que “o discurso lusófono actual limita-se a procurar dissimular, mas não a eliminar, os traços rurais do passado. O que se procura de fato é recuperar pelo menos uma fricção da antiga hegemonia portuguesa”; e Tamen (2012), quando afirma que “a noção de lusofonia corresponde em Portugal, historicamente, a uma espécie de colonialismo de esquerda, à ideia de que, desaparecido o império colonial português, seria possível manter um seu substituto imperial”.

Apesar da eventual conotação negativa que possa ter sido associada ao conceito de lusofonia, há muitos outros especialistas que o entendem por outro prisma, em uma acepção adstrita ao campo linguístico-cultural, como um eixo que agrega literaturas e culturas que se expressam em português. Essa percepção consagra a lusofonia como uma utopia, isto é um *u-topos* de salvação e redenção da língua e das culturas que nela se expressam.

Para que ela não venha a se tornar uma *ilusofonia*, conforme a controversa expressão cunhada por Marcos Bagno (2009), é preciso valorizar a nacionalidade e a identidade linguística dos países que a compõem em pé de igualdade. Deve-se reconhecer a existência de uma lusofonia cuja identidade seja constituída de maneira contínua pelo conhecimento e reconhecimentos identitários, em que distinguimos diferenças e afinidades.

Uma lusofonia que só pode ser legítima se perceber os distintos papéis que a língua portuguesa assume em cada lugar, que se edifica pela evocação de formas de expressividades linguísticas várias. Refletir sobre a lusofonia é observar as funções que o português desempenha no âmbito de sua oficialidade, na diáspora e na sua representação pelo globo – respeitando especificidades, validando diferenças e considerando as semelhanças que, na verdade, estruturam uma noção de identidade (ou identidades) na(s) lusofonia(s) (BRITO, 2016, p. 299). A esse cenário, devem ser somadas as experiências em língua portuguesa. Experiências que se traduzem numa perspectiva de interação, de troca, de contatos, de intercâmbio cultural, que permite justamente arejar o idioma, ressignificar as formas de comunicação de acordo com novos contextos e, por conseguinte, permitir amplo uso da capacidade criativa e criadora da linguagem.

Um eloquente exemplo desse novo modelo de lusofonia que se propõe decorre da prática da capoeira. Conforme apontou Andrade (2012), a capoeira é um elemento produtor de espaços lusófonos, se concebermos a lusofonia como um espaço de diferença, no qual a língua portuguesa atua como veículo de comunicação e, conseqüentemente, também de ressignificação de certa memória cultural comum. Como se sabe, para alguém almejar ser reconhecido como um bom capoeirista precisa possuir um léxico de informações, símbolos, valores, entre outros elementos presentes nas músicas tradicionais. Dessa forma, mesmo que o profissional que esteja ministrando aulas de capoeira não tenha a língua portuguesa como materna, o domínio do idioma é essencial para uma formação de capoeira tal como concebida atualmente. O mais significativo desse processo é que não se trata do português formal, seja na variante brasileira ou portuguesa, mas de um português de uso corrente por uma população muitas vezes alheia ou precariamente inserida no sistema de ensino formal. Andrade conclui sua análise apontando que a capoeira é atualmente uma expressiva porta de entrada de uma infinidade de pessoas naquilo que se pode chamar de lusofonia.

Trata-se de uma percepção da língua como matriz para eixos estruturantes de diferentes ordenações do mundo social, com suas divisões, complexidades e conflitos. Nessa perspectiva, o espaço da lusofonia entendido pelo Brasil afasta-se de quaisquer concepções ideológicas e circunscreve-se a um projeto linguístico-cultural, que entende a lusofonia

como eixo aglutinador de literaturas e culturas que se expressam em português (FARACO, 2016, p. 331)². É sintomático, a esse respeito, estudo do *British Council* que, ao analisar as oportunidades de cooperação e de projeção de poder brando decorrentes de uma abordagem não-colonialista, sugere que “*the experience of Brazil with CPLP offers insight on how the UK might seek to re-energise the Commonwealth*” (MACDONALD, 2018, p. 36).

A IMPORTÂNCIA DA DIFUSÃO DO IDIOMA PARA OS ESTADOS MODERNOS

Analisando a função e a natureza da literatura nas sociedades ocidentais, Antonio Candido aponta para a necessidade de considerarmos o fato literário como uma forma de comunicação complexa que é organizada esteticamente, exprime sentimentos e visões de mundo e proporciona um conhecimento específico da realidade humana:

A função da literatura está ligada à complexidade da sua natureza, que explica inclusive o papel contraditório, mas humanizador (talvez humanizador porque contraditório). Analisando-a, podemos distinguir pelo menos três faces: (1) ela é uma construção de objetos autônomos como estrutura e significado; (2) ela é uma forma de expressão, isto é, manifesta emoções e a visão do mundo dos indivíduos e dos grupos; (3) ela é uma forma de conhecimento, inclusive como incorporação difusa e inconsciente (CANDIDO, 2011, p. 176).

Tomada a partir desses três aspectos, a literatura consubstancia-se, por um lado, como espaço privilegiado para o ensino do idioma considerando a concretude linguística que deriva da sua condição de autonomia estética. Por outro, e o que é mais importante neste caso, apresenta-se também como oportuno campo para divulgar e discutir elementos conformadores da identidade cultural de uma nação, por exprimir suas visões de mundo e transmitir conhecimento sobre sua história e cultura.

Por esse motivo, a ideia do estado como ente promotor de sua língua e cultura nacionais está intimamente relacionada à gênese dos estados

2 Sobre a oportunidade da lusofonia como espaço de encontro e mesmo de manifestação de contradições da própria língua portuguesa, ver ANDRADE, B. A. Configurações lusófonas: uma peculiar lusofonia a partir da internacionalização da capoeira, do seu conteúdo cultural e da especificidade do uso da língua portuguesa. *Revista Angolana de Sociologia*, Luanda, v. 10. p. 149-161, 2012.

modernos europeus. Com as revoluções dos séculos XVII e XVIII, o eixo da vida política deslocou-se da figura sagrada do monarca para a entidade impessoal do estado-nação. Imaginadas como totalidades coletivas, e solidárias, o estado-nação demanda uma série de instrumentos jurídicos, culturais e simbólicos que permitam a um indivíduo um sentimento de identificação a essa coletividade. Segundo Faraco (2016, p. 30), “nessa nova configuração sociopolítica, a unidade lingüística foi posta, muitas vezes, como ingrediente fundamental da unidade e identificação nacional”.

Com o processo de colonização europeu, esse movimento de buscar utilizar a língua como instrumento de controle e de unidade expandiu-se às colônias americanas, africanas e asiáticas. Foi a França, contudo, o primeiro país a promover a sua língua no exterior sem estar relacionado diretamente ao colonialismo, já no final do século XIX. Em 1910, foi criada no Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) uma divisão para a promoção da língua e cultura francesas no exterior (BARBOSA DA SILVA, 2010, p. 3019). Segundo o embaixador Telles Ribeiro (2011, p. 70) já no pós-Primeira Guerra mundial, 36% do orçamento do MNE francês para a difusão cultural tinha essa finalidade e, em 1987, a cifra alcançava os 50% do orçamento. O movimento dos franceses atende evidentemente, a uma tentativa de recuperar prestígio perdido pelo país ao longo dos séculos XIX e XX, no campo da diplomacia³.

A partir do pioneirismo francês, diversos países criaram instituições com a finalidade de difundir seu idioma: Alemanha (*Deutschen Akademie* em 1925); Reino Unido (Conselho Britânico em 1934); Itália (Instituto Italiano de Cultura, 1940); Japão (*Japan Foundation*, 1972); Espanha (Instituto Cervantes, 1990); República Tcheca (Centros Tchechos, 1993); Polônia (Instituto Adam Mickiewicz, 2000); Romênia (Instituto Cultural Romeno, 2003); Turquia (Instituto Yunus Emre, 2007); China (Instituto Confúcio, 2004); Coreia (Instituto Rei Sejong, 2007), entre outros. Em vista da crescente importância atribuída à diplomacia cultural como elemento de fortalecimento do poder brando dos países, o tema da difusão do idioma por meio de institutos culturais segue atraindo a atenção das

3 Vale notar que o tratado de Versalhes representa um marco simbólico da perda de influência da França e da língua francesa no cenário diplomático, pois foi o primeiro a ser redigido também em inglês, a pedido do presidente norte-americano Woodrow Wilson (Calvet, 2007).

principais chancelarias do planeta. Examinando as ações de onze países nesse campo, relatório do *British Council* de 2018 apontou que:

indicators against the backdrop of global power shifts, growing competition between nations and challenges to the international ruled-based system, major changes are taking place in the soft power landscape globally. A number of countries are investing heavily in this area and one of the clearest of this is the expanding presence and impact of states' official bodies for cultural and educational exchange (MACDONALD, 2018, p. 4).

No caso do português, ocorre um fenômeno singular, em que não há apenas um, mas pelo menos dois países ativamente engajados por meio de estruturas próprias na promoção do idioma. Tanto Portugal quanto Brasil cedo resolveram seguir o paradigma inaugurado pela França. Portugal criou, em 1921, seu primeiro leitorado, na Universidade de Rennes. A partir de 1929, com a criação da Junta da Educação Nacional, os leitorados passaram à sua responsabilidade e coordenação. A junta foi sucedida por diversos institutos e modelos para finalmente dar lugar à criação do Instituto Camões, em 1992. Anos depois, o Instituto Camões deixaria o Ministério da Educação para integrar o organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros (BARBOSA DA SILVA, 2010, p. 3020).

A PROMOÇÃO DO IDIOMA PELO BRASIL

Tal como Portugal, o Brasil desde cedo buscou assumir suas responsabilidades como um polo para a salvaguarda e difusão da língua portuguesa. Nossa rede de ensino no exterior foi inaugurada por meio da criação da Divisão de Cooperação Intelectual, em 1938. Dois anos depois, seria criada a primeira instituição no exterior para difusão da cultura brasileira, o Instituto Cultural Uruguaio-Brasileiro, em Montevideu. Em 1961, o ministro San Tiago Dantas ampliaria essa estrutura criando todo um Departamento Cultural e de Informações (DCINF) ligado à Secretaria-Geral de Política Exterior, com três divisões: Divisão de Cooperação Intelectual (DCInt), Divisão de Difusão Cultural (DDC) e Divisão de Informações (DI). É com essa estrutura administrativa que é criado em 1965 o primeiro leitorado brasileiro na Universidade de Toulouse (TELLES RIBEIRO, 2011, p. 61-65).

A década de 1970, marcada pela descolonização do mundo português, daria início a uma nova perspectiva para a difusão do idioma no mundo. Catalisadora da independência das colônias portuguesas na África, a Revolução dos Cravos foi parteira do mundo pluricêntrico do idioma português, em vista da escolha do idioma do antigo colonizador como língua oficial dessas novas nações. Isso implicaria novas oportunidades e novos desafios para a política brasileira de difusão do idioma que, no entanto, tardou a reagir a essa necessidade de gestão pluricêntrica do idioma. Até a década de 1990, o Departamento Cultural do Itamaraty seguia atuando unilateralmente para a difusão do idioma, por meio de sua rede de centros culturais e leitorados. Passou por diversas transformações organizacionais e administrativas, mas sem apresentar nenhuma grande alteração prática na política de promoção da língua portuguesa.

Apenas na década de 1990 a diplomacia brasileira passaria a experimentar novos modelos para a difusão do idioma. Por um lado, deu-se início a um malogrado ensaio de privatização de centros culturais brasileiros, que foram incorporados por universidades estrangeiras ou transformados em institutos culturais, de direito privado. Por outro lado, o Itamaraty aderiria decididamente ao multilateralismo para a materialização de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa, participando, por exemplo, da criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, em 1989, das negociações para o Acordo Ortográfico, em 1990 e da criação da CPLP, em 1996.

Nova reorganização ocorreu em 2003, quando foi criada a Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPLP), voltada sobretudo para ações de difusão do ensino do português no exterior, dando renovado vigor ao tema. Mais recentemente, a DPLP fundiu-se com a Divisão de Temas Educacionais, dando origem à Divisão Educacional e de Língua Portuguesa, com vistas a permitir uma série de sinergias nas ações de cooperação educacional e promoção do idioma.

Atualmente, a rede brasileira de ensino do idioma no exterior conta com quase trinta centros e núcleos de estudos, além de cerca de trinta leitorados em universidades de prestígio em todos os continentes. A rede brasileira é responsável pelo ensino de português a mais de 10 mil alunos todos os anos e realiza aproximadamente 600 eventos culturais anualmente. Ao longo do tempo, a rede foi estruturada da seguinte forma:

A) Centros Culturais Brasileiros (CCBs): são extensões das embaixadas a que estão vinculados. Os primeiros centros resultaram de missões culturais enviadas pelo Itamaraty, nos anos 1940, para embaixadas na América do Sul. As atividades dos CCBs concentram-se no ensino da língua portuguesa, em sua vertente brasileira. Abrangem, também, exposições, concertos, seminários, palestras, entre outras iniciativas voltadas à difusão da cultura brasileira. No que tange aos cursos de português, os CCBs oferecem módulos variados, direcionados a diferentes objetivos. Destacam-se os cursos que preparam os alunos para o Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras), bem como para o exercício de determinadas atividades profissionais que demandam a proficiência em português brasileiro. Vinculados às embaixadas, promovem o ensino da língua portuguesa e cultura brasileira em suas diversas manifestações.

B) Lectorados: são constituídos por professores universitários que, com o apoio do Itamaraty, atuam em instituições estrangeiras de ensino superior, nas quais promovem o ensino da língua portuguesa, da literatura e cultura brasileiras. Visam, sobretudo, contribuir para a formação de professores de português e o desenho de currículos em cursos de licenciatura. Além de lecionar a língua portuguesa nas instituições em que atuam, os leitores vêm sendo estimulados a elaborar projetos que contribuam para multiplicar o potencial da difusão da língua portuguesa com diferentes interlocutores nos países em que atuam.

C) Núcleos de Ensino de Português (NEPs): vinculados a embaixadas ou consulados, os NEPs contam com um professor encarregado de oferecer cursos de português, além de, com frequência, organizar atividades de difusão cultural. A maior facilidade de manutenção da estrutura mais concisa dos Núcleos permite avaliar a possibilidade de criação futura de Centros Culturais nos locais em que estão instalados, a depender da demanda local.

Apesar dos números consistentes, é forçoso reconhecer que essa rede se constituiu de maneira pouco integrada e harmônica. Cada centro, núcleo e lectorado foi moldando suas características de acordo com a realidade local em que atua. Se, por um lado, essa autonomia garante a melhor adaptação de cada unidade da rede ao contexto em que atua, por

outro lado, dilui o pertencimento dessa unidade a uma estrutura mais ampla, gerando embaraços para uma estratégia mais consistente na área da difusão do português no exterior.

Em primeiro lugar, perde-se a possibilidade de uma marca comum, que valorizaria cada unidade da rede, como acontece com institutos de língua de outros países, tais como o Camões, o Goethe e o Cervantes. Um centro cultural ou leitorado brasileiro seguramente se beneficiaria junto a interlocutores locais ao trazer consigo uma marca comum de uma rede que atua há 80 anos no ensino do português e atende milhares de estudantes em todos os continentes. Adicionalmente, a atuação autônoma dessas unidades gera problemas sérios de currículo, nivelamento e certificação. A ausência de diretrizes para o ensino de português brasileiro no exterior faz com que cada unidade possa escolher um currículo distinto, o que resulta na impossibilidade de um aluno sair de um nível em um centro e ingressar no nível seguinte em outro centro; de haver uma equivalência entre os níveis; e mesmo de uma certificação comum. Por fim, essa autonomia das unidades dificulta a implementação de ações estratégicas para a difusão cultural brasileira, visto que se trata de realidades institucionais muito distintas, que tendem a reagir de maneira igualmente distinta a determinada ação ou demanda da chancelaria brasileira.

Com o fito de superar esses obstáculos, o Departamento Cultural e Educacional vem trabalhando em medidas estruturantes para o ensino do português no exterior. Por um lado, busca dotar as unidades nos postos com uma estrutura moderna e com uma marca comum de atuação. A alvissareira perspectiva de constituição de um instituto cultural deverá reforçar os esforços nessa direção. Por outro lado, tem buscado fortalecer o planejamento estratégico das ações em Brasília, por meio de programas, currículos e vertentes de atuação bastante delimitadas. Esse processo de planejamento e reflexão encontra nas Diretrizes para a Difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil no Exterior uma tentativa de sistematização e sentido para os esforços da secretaria de estado e dos postos nesse campo.

EM DIREÇÃO A UM NOVO PARADIGMA: DIRETRIZES PARA A DIFUSÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA PELO BRASIL NO EXTERIOR

O diagnóstico aqui apresentado sobre a perspectiva diplomática a respeito dos esforços de difusão do idioma pelo Brasil no exterior encontra

eco na academia. Nessa mesma direção, o professor e pesquisador Marcos Bagno aponta a urgente necessidade de se valorizar o potencial do português brasileiro como língua internacional por meio de políticas sistemáticas, transversais e em estreito diálogo com a sociedade civil:

O potencial do português brasileiro como língua internacional depende, portanto, de uma política linguística explícita da parte do nosso governo. Uma política linguística que se volte tanto para dentro quanto para fora. Para dentro: reconhecendo a autonomia da nossa língua majoritária, reconhecendo que se trata de uma língua de pleno direito, a terceira mais falada do Ocidente, depois do espanhol e do inglês, uma das mais faladas do mundo e que deve ser promovida, dentro do Brasil, sem a constante assombração do português europeu como um fantasma colonial que nos intimida e que nos proíbe de falar como falamos. [...] Uma política linguística externa que reconheça que o português brasileiro é cada vez mais um “sonho de consumo” para muitas pessoas de outros países, atraídas pelo nosso desenvolvimento econômico e pelas oportunidades de trabalho, de investimentos e de vida melhor que nosso país oferece. Que forme professores de português brasileiro como segunda língua capazes de ensinar a nossa língua verdadeira e não uma ficção de língua literária que não vai ajudar ninguém a viver por aqui. Que invista na produção de bom material didático, que crie centros de ensino do português brasileiro no exterior cada vez mais numerosos, mais bem equipados, com corpo docente bem formado etc. [...] A inexistência de uma política linguística oficial é também, por sua própria antinomia, um tipo de política linguística, a ser questionada e discutida (BAGNO, 2014, p. 1).

Recorde-se que a Constituição Federal de 1988 inscreve a educação como direito social e a ela atribui três objetivos essenciais: o pleno desenvolvimento dos indivíduos, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A capacidade transformadora e a natureza transversal do ensino do idioma fazem dele ferramenta essencial para enfrentar desafios extraterritoriais. Não por acaso, o preâmbulo da Constituição da UNESCO, de 1945, identifica que “a ignorância dos modos de vida uns dos outros tem sido uma causa comum, através da história da humanidade, de suspeita e desconfiança entre os povos do mundo, causando guerras”. Nessa perspectiva, o ensino de nosso idioma

no exterior, com todas as suas variações, idiossincrasias, conflitos e diferentes formas de conceber e organizar o mundo a partir da linguagem contribui tanto com o desenvolvimento social do país como para um melhor entendimento de nossa rica e plural cultura no exterior.

Foi consoante essa perspectiva que o Departamento Cultural e Educacional do Itamaraty buscou elaborar Diretrizes para a difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil, com vistas a parametrizar a ação das centenas de professores que compõem a rede atualmente. O processo de concepção dessas Diretrizes buscou valorizar as idiossincrasias locais de cada unidade da rede, ao mesmo tempo em que propôs sistematizar as ações dessas unidades, conferindo-lhes maior identidade e organicidade. O documento foi encaminhado no início de 2019 às representações diplomáticas do Itamaraty instruindo-as a observar as mencionadas diretrizes em suas ações de difusão do idioma.

Sua redação foi resultado da observação e experimentação de décadas de ensino de português. Após ser elaborada uma versão preliminar, o documento foi amplamente discutido com professores de português atuantes na América Latina e na África, em dois encontros temáticos promovidos pelo Itamaraty. Esses encontros permitiram arejar e aprimorar os itens referentes às vertentes de ensino de Português como Língua Estrangeira e Português Língua Intercultural. Um segundo momento de interlocução com a sociedade civil ocorreu na cidade de Porto, por ocasião do encontro preparatório ao Conselho de Representantes de Cidadãos Brasileiros no Exterior (CRBE), que permitiu a reflexão de tópicos sobre o apoio ao Português como Língua de Herança. Por fim, um pioneiro encontro de Leitores em Brasília permitiu refletir o documento especialmente em sua dimensão voltada para ações em universidades, tais como a formação de professores e o desenho dos currículos.

As Diretrizes para a Difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil no Exterior estão estruturadas em cinco seções: princípios, vertentes, dimensões, programas e currículos. Os princípios são elementos valorativos que regem a concepção da difusão do português pelo Brasil; as vertentes constituem as diferentes circunstâncias para o ensino de português pelo Itamaraty; as dimensões descrevem as ações individuais ou colaborativas do Itamaraty para a difusão do português; os programas constituem a vertente inteligível para a consecução das Diretrizes e, em conjunto com

os currículos, estabelecem parâmetros básicos de ensino, permitindo uma futura avaliação e certificação comum. O documento possui, desse modo, um caráter normativo, sintético e programático, aspirando ser um guia de ação unificado para que as representações diplomáticas brasileiras no exterior possam atuar de maneira harmonizada, orgânica e sistemática na difusão da língua portuguesa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é uma das dez maiores economias do mundo, o 13º em produção científica (CROSS; THOMSON; SINCLAIR, 2017) e um dos países com maior capacidade instalada em termos de instituições educacionais. Por conseguinte, a elaboração de uma diretriz de difusão do idioma para o exterior remete ao potencial do país e às suas responsabilidades, tanto em relação à sociedade brasileira, quanto à comunidade das nações. Trata-se, em síntese, de capital diplomático inerente ao país, mas cuja manutenção dependerá da continuidade do fomento e incentivo ora registrados.

O processo de redação das Diretrizes para a Difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil no Exterior buscou ser o mais plural e democrático possível. Seu texto foi debatido em diversos foros para que pudesse ser arejado e aperfeiçoado com as críticas de acadêmicos e da sociedade civil. É contudo, um documento em constante aperfeiçoamento, a partir de novas críticas, circunstâncias e orientações. Com efeito, trata-se de uma estratégia elaborada a partir da perspectiva de que a língua portuguesa não pertence aos estados, mas sobretudo aos indivíduos, os verdadeiros senhores da língua, como bem definiu Ondjaki:

À mistura estão as pessoas, que são as margens da cultura, e os destinos da Língua revistos por aqueles que a manejam como utensílio quotidiano. Que esta linguagem seja, pois, ferramenta e prazer, veículo seguro mas maleável; que as gerações vindouras nela vejam molde aberto para memória e labor crítico. Porque bonitas são as Línguas depois de manejadas e celebradas pelas pessoas (ONDJAKI, 2014, p. 1).

O próximo passo é criar condições para a implantação das Diretrizes nos postos. Ações nessa direção seriam cursos de formação, capacitação e

atualização para os agentes integrantes da rede; modernização de práticas pedagógicas; modernização de rotinas administrativas; elaboração de novos modelos de gestão e arrecadação; apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de currículos; fomento a atividades de extensão; estabelecimento de parcerias; e informatização da rede. Algumas dessas medidas já começaram a ser implementadas, mas resta ainda um longo percurso a ser trilhado até que se possa reunir as melhores condições para a difusão do português pelo Brasil no exterior.

DIRETRIZES PARA DIFUSÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA PELO BRASIL NO EXTERIOR

INTRODUÇÃO

Compete ao Ministério das Relações Exteriores assegurar a orientação, coordenação e execução da política linguística do Brasil em sua vertente internacional, por meio da difusão da língua portuguesa, da literatura e da cultura brasileiras. Em paralelo às Diretrizes de Difusão da Cultura Brasileira e as Diretrizes para Cooperação Educacional, as presentes Diretrizes para Difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil no Exterior visam a constituir uma estratégia de política cultural e educacional do Brasil para o Exterior, cujo objetivo último é a difusão em nível internacional da imagem do país.

PRINCÍPIOS

PROMOÇÃO DA VARIANTE BRASILEIRA DO IDIOMA

A atuação do Itamaraty na difusão da língua portuguesa está orientada pela valorização da vertente brasileira do idioma nos cursos, currículos, materiais didáticos e atividades de extensão cultural realizadas no exterior. A promoção da vertente brasileira considerará a diversidade, nuances e dialéticas internas do português falado no Brasil, considerando igualmente legítimas as expressões das diferentes regiões e grupos sociais do país.

RESPEITO AO CARÁTER PLURICÊNTRICO DA LÍNGUA PORTUGUESA

Em suas ações de difusão da língua portuguesa no exterior, o Itamaraty respeitará o princípio do caráter pluricêntrico da língua portuguesa, legitimando o desenvolvimento de outras variantes do idioma. Nessa direção, sem prejuízo para a promoção da variante brasileira, apoiará iniciativas de fortalecimento de seu caráter pluricêntrico em sua atuação bilateral e multilateral, contribuindo assim para a democratização, enriquecimento e expansão da língua portuguesa. O respeito ao estabelecido pelos países da CPLP no Acordo Ortográfico de 1990 e a valorização do Vocabulário Ortográfico Comum são indicativos do comprometimento do Brasil com o caráter pluricêntrico da língua portuguesa.

INTEGRAÇÃO COM A ECONOMIA CRIATIVA BRASILEIRA

As ações de difusão da língua portuguesa no exterior buscarão integrar-se com as de internacionalização da economia criativa brasileira, visto que ambas concorrem para o mesmo fim. A difusão do português no exterior é vertente de promoção do mercado musical, audiovisual, editorial e digital brasileiro, ao mesmo tempo em que se beneficia de sua internacionalização. Por esse motivo, serão encorajadas ações integradas que permitam a um só tempo a difusão do português e a internacionalização da economia criativa brasileira.

VERTENTES

PORTUGUÊS COMO LÍNGUA ESTRANGEIRA (PLE)

No exterior, uma das principais vertentes de difusão do idioma é o ensino do português como língua estrangeira, ou seja, como língua que, embora não sendo falada na comunidade em que vive o falante, é, por diferentes razões, escolhida por ele para ampliar seu repertório linguístico-cultural. Nessa perspectiva, o fomento do PLE pelo Itamaraty é estratégico para as relações culturais e comerciais do Brasil, sobretudo em países onde não se verifica a ocorrência de outros agentes promotores do ensino da língua e da cultura.

PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE HERANÇA (PLH)

Outro importante domínio da difusão do idioma no exterior é o ensino de português como língua de herança. Trata-se da língua que os brasileiros que emigram levam consigo e que, no novo espaço social em que se fala majoritariamente outra língua, fica restrita ao uso familiar. Sua manutenção como língua familiar, além de reforçar os vínculos identitários de brasileiros ou descendentes de brasileiros que vivem em outros países, torna-os vetores de promoção do idioma e da cultura do Brasil.

PORTUGUÊS PARA PROPÓSITOS ESPECÍFICOS (PPE)

Em sentido inverso, o ensino do português para propósitos específicos, voltado para estrangeiros que precisam se familiarizar rapidamente com determinados contextos de atuação no Brasil, também é um tema de interesse do Itamaraty. Trata-se do português que se oferece a grupos temáticos de migrantes como estudantes, empresários e pesquisadores, com vistas a otimizar o escopo de sua estada no Brasil e permitir um melhor entendimento da realidade brasileira. Nessa vertente, para além do ensino do idioma, o ensino da organização social e institucional brasileira também é de essencial importância, permitindo a esses visitantes uma perspectiva mais completa do ambiente em que estará envolvido para sua rápida adaptação ao País.

PORTUGUÊS COMO LÍNGUA INTERCULTURAL (PLI)

Por fim, um ponto de particular interesse para o Brasil é o estímulo ao fortalecimento do português em contextos em que o idioma existe como língua oficial, mas é escassamente utilizada, bem como naqueles em que o idioma sobrevive em determinados substratos da sociedade. São casos como Guiné-Equatorial e Timor-Leste, de regiões da Índia, China e Senegal, por exemplo, em que a própria sobrevivência do idioma é um desafio para as sociedades locais. Nesses casos, sempre quando instado, o Brasil deve buscar contribuir para o fortalecimento do português, com vistas a explorar oportunidades para maior veiculação de nossa imagem. Entende-se aqui o português como língua intercultural, e não estrangeira, reconhecendo e valorizando as variantes locais do português para seu apropriado fortalecimento. Trata-se, nesses casos, de dar a conhecer a

variante brasileira do português em conjunto com as demais, promovendo o caráter pluricêntrico e intercultural da língua portuguesa.

DIMENSÕES

A atuação do Brasil para a difusão da língua portuguesa desdobra-se em três dimensões:

MULTILATERAL

Sempre que possível, deverá o governo brasileiro estimular ações de caráter multilateral com o intuito de institucionalizar uma política pluricêntrica de valorização do português. Essas ações podem decorrer em foros como a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB), Organização Ibero-Americana (OEI), Foro de Macau, UNESCO/ONU, e, sobretudo, Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Sob a égide da CPLP, o Brasil atuará em coordenação com os demais países que também adotam a língua portuguesa como oficial, bem como com os observadores associados e instituições e organismos consultores. Além do Brasil, outros oito países também adotam a língua portuguesa como oficial: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Esses países compõem a Comunidade, cujos objetivos são a promoção da língua portuguesa, a cooperação e a concertação político-diplomática. Nesse contexto, a CPLP apresenta-se como importante recurso de que dispõe a diplomacia brasileira para promover seus interesses mundo afora. Fundada nos princípios do compartilhamento de valores identitários, a Comunidade pode se tornar um natural e útil mecanismo para a projeção da imagem do Brasil em diferentes contextos e mercados.

As iniciativas da CPLP na difusão internacional da língua portuguesa contam com o apoio técnico do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), com sede em Cabo Verde. Entre outros resultados até o momento, o IILP foi fundamental para a elaboração de material didático para o ensino à distância da língua portuguesa e na compilação do Vocabulário Ortográfico Comum da Língua Portuguesa (VOC), previsto no Acordo Ortográfico de 1990.

O Brasil se faz representar no Conselho Científico do IILP pela sua Comissão Nacional (CN/IILP), que é composta de onze membros: três representantes dos Ministérios envolvidos com a promoção da língua portuguesa, seis especialistas indicados pelos Ministérios, um representante da Academia Brasileira de Letras e um representante da UNILAB-Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. A CN/IILP, pela sua composição, funciona também como fórum de coordenação das várias iniciativas ministeriais relacionadas à língua portuguesa, evitando sua dispersão e sobreposição.

No que tange à promoção da língua portuguesa, os parâmetros de atuação dos países da CPLP são definidos pelas Conferências Internacionais sobre o Futuro da Língua Portuguesa no Sistema Mundial. Até o momento foram realizadas três edições: em Brasília (2010), em Lisboa (2013) e em Díli (2016). O Plano de Ação de Brasília (PAB) sublinhou as estratégias de implantação da língua portuguesa nas organizações internacionais; as estratégias de promoção e difusão do ensino da língua portuguesa (no espaço da CPLP e como língua estrangeira); o estado de desenvolvimento do Acordo Ortográfico; a difusão pública da língua portuguesa e a importância da língua portuguesa nas diásporas, entre outros objetivos. O Plano de Ação de Lisboa (PALis) destacou a necessidade de reforço da capacidade científica e tecnológica do espaço da língua portuguesa, assim como do empreendedorismo e da economia criativa. O Plano de Ação de Díli (PADíli) debruçou-se sobre o caráter do português como língua pluricêntrica; sobre ações de ensino e formação em língua portuguesa em contextos multilíngues; sobre o potencial econômico da língua portuguesa; e sobre o português como língua de cultura, ciência e inovação. O PADíli aprofunda as medidas plasmadas no PAB e no PALis, com base na monitorização iniciada pelo IILP.

BILATERAL

No plano bilateral, parcerias com os parceiros lusófonos são consideradas fundamentais para promover a difusão do idioma em terceiros países e contribuir para sua internacionalização. Em âmbito bilateral, o Brasil considera Portugal um parceiro estratégico na promoção da língua portuguesa com o qual buscará, sempre que possível, coordenar-se para

explorar possíveis sinergias em suas estratégias e ações no domínio do idioma.

UNILATERAL

Por meio de sua rede de unidades de ensino de português espalhadas ao redor do mundo. Na sua atuação unilateral, o Itamaraty conta com um conjunto de profissionais que buscam estimular e suprir o interesse em conhecer a língua portuguesa em suas mais variadas vertentes. São leitores, professores de língua estrangeira, professores de língua adicional e bibliotecários que oferecem serviços como:

- ensino de língua portuguesa;
- ensino de literatura brasileira;
- formação de professores de português;
- aplicação do exame Celpe-Bras;
- elaboração de currículos e consultoria pedagógica em suas áreas de jurisdição;
- atração de estudantes estrangeiros para universidades brasileiras; e
- divulgação da cultura brasileira.

PROGRAMAS

Com vistas a difundir o português nas referidas vertentes, o Itamaraty atuará em todas as mencionadas dimensões por meio dos seguintes programas:

PALP

O Programa de Ação Educacional e de Língua Portuguesa dos Postos (PALP) é uma chamada de projetos encaminhada pelas embaixadas e consulados, em bases anuais, com vistas a apoiar ações locais de divulgação do português que estejam consoante as Diretrizes para Difusão da Língua Portuguesa pelo Brasil no Exterior. As embaixadas poderão encaminhar propostas de atividades voltadas para qualquer uma das vertentes de difusão do português, a serem realizadas preferencialmente com a participação de parceiros locais ou do mundo lusófono. Serão objeto de especial atenção ações que beneficiem um conjunto de postos ou parceiros

e as que permitam a continuada formação, capacitação e atualização de professores e educadores de português, em todas as suas vertentes. Embora seja reconhecida a devida relevância de atividades que utilizem novas mídias para promover o idioma, como o audiovisual, o videogame e as histórias em quadrinhos, tais ações deverão constar do Programa de Ação Cultural dos Postos (PACP), uma vez que se entende que a difusão do idioma deverá perpassar de maneira transversal todos os campos da economia criativa brasileira.

CELPE-BRAS

O Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras) é o exame brasileiro oficial para certificar proficiência em português como língua estrangeira. É aplicado periodicamente no Brasil e no exterior pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com apoio do Ministério da Educação e em parceria com o Ministério das Relações Exteriores. São realizados exames padronizados para todos os candidatos, que recebem certificação em quatro níveis de proficiência (do intermediário ao avançado superior) de acordo com os resultados apresentados. Por ser de natureza comunicativa, o exame tem ênfase no uso da língua e conta com avaliações integradas que envolvem compreensão e produção oral e escrita. Tanto pela sua moderna concepção linguística quanto pelo seu elaborado sistema de aplicação, que coloca o Brasil na vanguarda do tema, o Celpe-Bras imprime credibilidade e profissionalismo à difusão do português como língua estrangeira. O exame assume, assim, papel relevante nos esforços de promoção do idioma no meio acadêmico – quer pelo seu potencial de pesquisa, quer por seu uso para ingresso no PEC-G e PEC-PG –, bem como em ambiente de negócios, no qual uma vez que ele certifica o nível de proficiência dos aprovados. Por conseguinte, é de interesse do MRE promover e ampliar sua utilização no exterior, seja nos centros culturais brasileiros, seja em instituições de ensino, públicas e privadas, estrangeiras.

PEC-G

O Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) permite que estudantes de diversos países possam aprender a língua portuguesa e a cultura brasileiras bem como realizar um curso superior no país. Mais

tradicional e importante programa de mobilidade acadêmica brasileiro, o PEC-G dá uniformidade, a cada ano, à oferta de vagas nas instituições de ensino superior brasileiras (IES) a estudantes oriundos de nações com as quais temos acordo de cooperação educacional ou cultural (atualmente, 60 países). Iniciado em 1965 e atualmente administrado em conjunto pelo MRE e pela Secretaria de Ensino Superior (SESu) do MEC, o PEC-G oferece vagas em 111 IES, das quais 61 federais, 17 estaduais e 33 privadas. Desde 2000, mais de dez mil estudantes estrangeiros participaram do PEC-G. A mobilidade acadêmica para estrangeiros que tencionem estudar português no Brasil é fortemente encorajada, por meio de concessão de bolsas de estudos aos interessados.

PROGRAMA DE APOIO À TRADUÇÃO DA BIBLIOTECA NACIONAL

A difusão do português no exterior passa também pelo exercício de sua tradução a outros idiomas. Isso permite a visibilidade de nossos escritores, livros e ideias, como uma prática fundamental para a difusão do português, que é a reflexão sobre sua versão e tradução para outras línguas. Com esse propósito, o Itamaraty tem buscado apoiar o Programa de Apoio à Tradução e à Publicação de Autores Brasileiros no Exterior, desenvolvido pela Biblioteca Nacional já há mais de 25 anos. Podem se candidatar a receber apoio pecuniário editoras estrangeiras interessadas em publicar obras de autores brasileiros. Para concorrer, o editor deve apresentar um projeto para tradução ou reedição de obra brasileira já traduzida. O edital com todas as informações sobre as inscrições é lançado a cada dois anos. O produto final deve ser um livro impresso, um *e-book* ou ambos. Todas as candidaturas devem incluir um plano de marketing e distribuição, bem como o currículo do tradutor e o contrato de direito autoral assinado pelo autor, caso não seja obra em domínio público. Desde o edital 2015-2017, o programa passou a admitir inscrições de editoras estrangeiras de países de língua portuguesa.

PORTUGUÊS NA PALMA DA MÃO

O programa Português na Palma da Mão busca inserir ações de promoção da língua portuguesa no mundo da interatividade virtual. Por meio de jogos e de softwares educativos, os alunos dos institutos brasileiros serão impelidos a se aprofundar na literatura brasileira e na

língua portuguesa. Tenciona-se, assim, oferecer cursos presenciais mais modernos e eficientes para o aprendizado do português, bem como cursos inteiramente à distância. O projeto parte de um experimento piloto em uma parceria do Centro Cultural Brasil-Finlândia (CCBF) com a Universidade de Brasília e a Universidade Aalto, uma das instituições mais inovadoras da Finlândia, com grande expertise em educação à distância. A universidade finlandesa oferecerá consultoria pedagógica e técnica para a produção de cursos online, vídeos e jogos eletrônicos, com o uso de recursos como filmagem em 360 graus e realidade aumentada. Além de oferecer produtos educacionais e de entretenimento voltados ao ensino do idioma e da cultura brasileira, o projeto busca estabelecer pontes para instituições brasileiras e gerar sinergias na área de inovação e tecnologia aplicada ao ensino.

CURRÍCULOS

Com vistas a orientar as atividades dos docentes vinculados à rede de ensino do Itamaraty no exterior, bem como a subsidiar o trabalho de instituições e associações voltadas para a difusão do português no exterior, o Departamento Cultural e Educacional contará com currículos específicos para diferentes realidades.

PORTUGUÊS COMO LÍNGUA ESTRANGEIRA

Trata-se de currículo básico desenvolvido para estrangeiros interessados em aprender o idioma, tendo como referenciais teóricos o Marco Comum Europeu e o exame Celpe-Bras. O currículo foi elaborado com foco nos países de língua espanhola, um dos principais polos de demanda de ensino do idioma na rede do Itamaraty. Está em estudo a adaptação do currículo de PLE para contextos que envolvem países de outros idiomas.

PORTUGUÊS COMO LÍNGUA DE HERANÇA

Conjunto de currículos desenvolvidos para atender a demanda de pais e associações comunitárias que desejam promover o português como língua de herança. Em vista das diferentes realidades geográficas e linguísticas em que se encontra a diáspora brasileira, o Departamento

Cultural e Educacional comissionou três currículos distintos para especialistas nos Estados Unidos, Europa e Japão. Busca-se com isso atender às especificidades locais no ensino do PLH para os principais grupos de diásporas brasileiras.

PORTUGUÊS COMO LÍNGUA INTERCULTURAL

O currículo de português como língua intercultural visa a estimular o caráter pluricêntrico da língua portuguesa. Trata-se de currículo que terá por objetivo contribuir para arejar o uso do português nos diferentes países de língua oficial portuguesa, promovendo aulas de reforço e de complementação escolar para empresas, institutos e indivíduos que o desejem.

LITERATURA BRASILEIRA

O currículo básico de literatura brasileira terá por objetivo promover o ensino da língua, cultura e imagem do Brasil por meio de seus principais autores. O conteúdo contempla os principais movimentos literários brasileiros desde a perspectiva de um estudante estrangeiro. O currículo de literatura brasileira está estreitamente articulado com o projeto de revitalização das bibliotecas dos postos, de modo a dotar a rede de ensino no exterior com as principais obras da literatura brasileira.

PORTUGUÊS: LÍNGUA DA CAPOEIRA

A admirável expansão da prática da capoeira ao redor do mundo transformou essa arte em um dos principais vetores de difusão não apenas da cultura brasileira, como também da língua portuguesa. Um dos principais requisitos para a formação de um capoeirista é o domínio do idioma, para que possa conduzir as práticas do grupo. As ladainhas e coros, como são chamados os diferentes trechos que compõem os cânticos da capoeira, transportam uma importante vertente da lusofonia, gestada em camadas tradicionalmente marginalizadas da sociedade. Por constituírem um dos eixos ontológicos da capoeira, esses cânticos perdem muito de seu valor ao serem traduzidos, de modo que faz-se necessário aos praticantes de capoeira aprenderem o idioma. Nessa perspectiva, é do interesse do Itamaraty explorar a rede de grupos de capoeira ao redor do mundo como vetores de difusão do interesse pelo aprendizado do português e da

cultura brasileira. Está em desenvolvimento, com esse propósito, currículo específico de língua portuguesa e cultura brasileira para o aprendizado de capoeira, a ser disponibilizado a todos aqueles grupos de capoeira no exterior que tiverem interesse em contar com material de apoio para seus estudantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação das correntes Diretrizes de Difusão da Língua Portuguesa atende à necessidade de sistematização e valorização de ações de difusão do idioma, com vistas a potencializar as oportunidades para a afirmação de interesses geoestratégicos e econômicos do Brasil e de sua diáspora em uma economia cada vez mais competitiva. Tendo como propósito último a difusão da imagem do Brasil no exterior, as correntes Diretrizes apontam os princípios, vertentes, dimensões, programas e currículos que devem orientar a atuação brasileira nesse domínio.

Ao processo de avaliação contínua dos programas soma-se a necessidade de reavaliação periódica dessas diretrizes, em diálogo com os demais órgãos de governo e a sociedade civil, de modo a permitir o planejamento de novas ações, a atualização das prioridades e aplicação mais efetiva, eficaz e eficiente possível dos recursos disponíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, B. A. Configurações lusófonas: uma peculiar lusofonia a partir da internacionalização da capoeira, do seu conteúdo cultural e da especificidade do uso da língua portuguesa. **Revista Angolana de Sociologia**, Luanda, v. 10. p. 149-161, 2012.

BARBOSA DA SILVA, D. O passado no presente - História da promoção e difusão da língua português no exterior. **Cadernos do CNLF**, Rio de Janeiro, v. XIC, n. 4, t. 4, p. 3018-3034, 2010.

BAGNO, M. **Lusofonia ou Ilusofonia? Caros Amigos**. 2009. Disponível em: <<https://marcosbagno.wordpress.com/category/sociolinguistica/caros-amigos/page/4/>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BAGNO, M. **O Potencial do Português Brasileiro como Língua Internacional**. Conferência proferida na Universidade de Helsinque, em 20 de outubro de 2014.

BENVENISTE, E. **Problemas de Lingüística Geral I**. Campinas: Pontes, 1995.

BRITO, R. P. À Mistura estão as pessoas: lusofonia, política linguística e internacionalização. *In*: MARTINS, M. L. **Lusofonia e Interculturalidade – Promessa e Travessia**. Minho: Humus, 2016. p. 295-312.

CANDIDO, A. O direito à literatura. *In*: _____. **Vários Escritos**. 5 ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul/São Paulo: Duas Cidades, 2011.

CALVET, L. J. **Políticas Linguísticas**. São Paulo: Parábola, 2017.

COUTO, M. **Entrevista ao Estado de São Paulo**. 19 ago. 2010. Disponível em: <www.pglingua.org/especiais/espaco-brasil/2722-bienal-de-sao-paulo-discutira-a-lusofonia>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CROSS, D.; THOMSON, S.; SINCLAIR, A. **Research in Brazil: A report for CAPES by Clarivate Analytics**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/17012018-CAPES-InCitesReport-Final.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CUNHA, C. **Uma política do idioma**. Rio de Janeiro: São José, 1964.

FARACO, C. A. **História sociopolítica da língua portuguesa**. São Paulo: Parábola, 2016.

FIORIN, J. L. A lusofonia como espaço linguístico. *In*: BASTOS, N. B. (Org.). **Língua portuguesa: reflexões lusófonas**. São Paulo: Educ. 2006.

GONÇALVES, R. T. **Perpétua prisão órfica ou Ênio tinha três corações: o relativismo lingüístico e o aspecto criativo da linguagem**. Tese de doutorado. Curitiba, 2008.

MACDONALD, A. **Soft power superpowers: Global trends in cultural engagement and influence**. Londres: British Council, 2018.

MARGARIDO, A. **A lusofonia e os lusófonos: novos mitos portugueses**. Lisboa: Edições Universitárias de Lisboa, 2000.

MOREIRA, A. **A língua transporta valores**. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, 2015.

ONDJAKI. **Outras margens da mesma língua**. Conferência “A Língua Portuguesa: Presente e Futuro”, realizada na Fundação *Calouste Gulbenkian*, nos dias 6 e 7 de dezembro de 2004, em Lisboa. Disponível em: <<https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/outros/antologia/outras-margens-da-mesma-lingua/726>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

ORTEGA Y GASSET, J. *Meditaciones del Quijote*. Madri: *Alianza Editorial*, 1981 (1914).

PUREZA, J. M. **Lusofonia, ou as perversões da nostalgia**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2005.

RONCARATI, C. *et al.* Um olhar crítico sobre a sociometria da língua portuguesa. **Gragoatá**, Niterói, v. 17, n. 32, p. 75-98, 2012.

SILVA, D. B. d. **De Flor do Lácio a língua global: uma análise discursiva das relações de poder nas políticas linguísticas para a promoção, a difusão e a projeção do português da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**. Dissertação de mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Letras, 2011.

TAMEN, M. A lusofonia é uma espécie de colonialismo de esquerda. **Jornal i**, 24 abr. 2012. Disponível em: <<https://ionline.sapo.pt/467762>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

TELLES RIBEIRO, E. **Diplomacia Cultural**. Seu papel na política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2011.

O PEDIDO DE ACESSÃO DO BRASIL À OCDE: ONDE ESTAMOS

Carlos Márcio Cozendey*

RESUMO

O Brasil solicitou, em maio de 2017, o início do processo de acesso à OCDE. Enquanto os membros da OCDE não decidem sobre as seis pré-candidaturas existentes, o Brasil tem dado seguimento ao processo de ampliação de sua participação nos trabalhos dos diferentes comitês, iniciado nos anos 90, e de alinhamento com as *boas práticas* identificadas pela Organização. O artigo descreve o estado de situação em julho de 2019 e analisa as razões que justificam o interesse brasileiro e da OCDE em que o Brasil passe a ser membro da Organização.

Palavras-chave: OCDE, acesso, Brasil-OCDE, patrimônio normativo.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada em 1948 com o objetivo de promover políticas para alcançar elevado crescimento econômico, do emprego e do nível de vida com estabilidade financeira, de membros e não membros e a expansão do comércio internacional (OECD, 2019a, artigo 1).

A primeira frase do Artigo 16 da Convenção que criou a OCDE estabelece que “O Conselho pode decidir convidar qualquer governo preparado para assumir as obrigações de membro a aceder a esta Convenção” (OECD, 2019a, artigo 16, tradução nossa)¹. Ao longo do tempo, foram se desenvolvendo procedimentos de acesso que definem o caminho entre o surgimento do interesse de um país em entrar para

* Delegado do Brasil junto às Organizações Internacionais Econômicas sediadas em Paris.

1 “The Council may decide to invite any government prepared to assume the obligations of membership to accede to this Convention”.

a OCDE e o momento em que o Conselho decide convidá-lo a aceder (C(2007)31/FINAL, 2007).

Houve na história da OCDE, três grupos de acessões. O primeiro grupo é o das acessões do Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971) e Nova Zelândia (1973). São acessões que completaram a presença na Organização dos países então considerados desenvolvidos. A Organização vai ser, nesta composição, o “clube dos ricos” e um espaço de articulação das posições dos países desenvolvidos no diálogo Norte-Sul dos anos 70.

O segundo grupo é posterior à queda do muro de Berlim e se caracteriza por introduzir maior heterogeneidade na Organização, na medida em que os países do leste europeu em transição para a economia capitalista utilizaram o processo de candidatura como parte de seu processo de reformas e para consolidação e reconhecimento de suas transformações. Dessa forma se assistiu à entrada de República Tcheca (1995), Hungria (1996), Polónia (1996) e Eslováquia (2000). No mesmo movimento, a OCDE recebeu como membros o México (1994), no contexto de seu processo de reformas e entrada no NAFTA, e a Coreia do Sul (1996), duas acessões que buscam também estabelecer um equilíbrio regional mínimo, preocupação que marcaria as discussões seguintes sobre acessões. Embora, como parte do processo, o México tenha sido solicitado a sair do *Grupo dos 77*, foro de coordenação dos países em desenvolvimento em diversos foros internacionais, a OCDE que resultou do processo deixou, aos poucos, de ser um espaço de articulação dos países desenvolvidos para opor-se aos países em desenvolvimento e preocupou-se, crescentemente, em desenvolver programas de cooperação com não membros, em vista do crescimento da importância econômica de diversos países em desenvolvimento.

Quando dez países do leste europeu e do Mediterrâneo entraram na União Europeia em 2004, os países europeus entendiam que aqueles que ainda não eram membros da OCDE deveriam ter sua candidatura aceita imediatamente e passar por processos acelerados de acesso, na medida em que o processo de acesso à União Europeia já havia levado às reformas necessárias para que tivessem políticas conformes à OCDE. Os países não europeus, entretanto, não aceitaram essa lógica e fizeram valer sua preocupação com o peso excessivo que a Europa adquiriria na Organização.

A resistência levou a um processo de reflexão sobre futuras acessões, recolhida no chamado Relatório Noboru, nome do presidente do grupo de trabalho que conduziu a reflexão (OECD, 2004). O relatório, de 2004, expressa a necessidade de que a OCDE equilibre a necessidade de “fortalecer sua competência e influência global” com a de “minimizar e controlar possíveis efeitos negativos que uma membresia mais ampla pode causar”. Ao mesmo tempo, estabelece que os candidatos que interessariam à Organização são países que: (a) tenham visão de mundo similar (*like mindedness*); (b) sejam atores significativos (*significant player*); (c) tragam benefício mútuo (*mutual benefit*) e (d) insiram-se em equilíbrio geográfico e de experiências (*global considerations*).

Os membros da OCDE levaram, de toda forma, mais três anos antes de iniciarem a terceira rodada de acessões ao aceitarem, em 2007, as candidaturas de Chile, Eslovênia, Estônia, Israel e Rússia. Os primeiros terminaram seus processos de acesso e tornaram-se membros em 2010. O processo russo, por outro lado, prolongou-se até ser suspenso, em 2014, em reação à anexação da Crimeia. Esta rodada foi retomada com o início dos processos de acesso de Colômbia e Letônia em 2013 e de Costa Rica e Lituânia em 2015. A Letônia tornou-se membro em 2016 e a Lituânia em 2018. A Colômbia completou seu processo de acesso em 2018, mas ainda não ratificou o protocolo de acesso. A Costa Rica pretende concluir o processo no primeiro semestre de 2019. Ao mesmo tempo, em 2007, a OCDE convidou África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia a um *engajamento ampliado* com a Organização, redimensionado como *parverias-chave* (*key partners*) em 2012.

Esta terceira rodada de acessões, em conjunto com o engajamento ampliado, além de lidar com a absorção dos novos países da União Europeia, buscava assegurar a conexão com os grandes países de economias emergentes, como forma de manter a relevância da Organização no novo cenário mundial pós-crise de 2008. Essa linha pautou a atuação do secretário-geral (SG) da Organização no período, o mexicano Angel Gurría, que multiplicou os exercícios de *outreach* da OCDE e posicionou a Organização como uma instituição de apoio estratégica da diplomacia de cúpula, como no G7 e no G20. É uma estratégia coerente com o movimento que levou à redefinição do G20 como principal foro para a cooperação internacional entre seus membros, tal como proclamado em

sua Cúpula de Toronto, e à entrada dos países emergentes do G20 em foros e organizações com impacto decisório nos regimes econômicos internacionais, como o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) ou a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO). Vista nessa perspectiva, uma candidatura brasileira sempre foi considerada a mais viável corporificação do objetivo de ter um dos grandes países de economia emergente como membro da OCDE.

Há atualmente seis pré-candidaturas em exame pelo Conselho da OCDE: Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. A última destas pré-candidaturas a ser apresentada foi a do Brasil, em maio de 2017. A existência de várias novas pré-candidaturas, quando a Organização já tinha atingido 35 membros e tinha ainda três processos de acesso em curso, gerou nova rodada de discussão entre os membros quanto às vantagens e riscos da expansão. Em decorrência, a Reunião do Conselho em Nível Ministerial (MCM) de junho de 2017 aprovou um marco para candidaturas (OECD, 2017). O marco seleciona, no conjunto normativo da Organização (conjunto de recomendações, declarações e decisões, referido habitualmente como o *acquis*²), alguns instrumentos considerados essenciais e propõe que a aceitação das candidaturas seja avaliada em função do avanço dos candidatos em termos de compatibilidade de sua legislação e políticas com esses instrumentos e em função de sua eventual adoção. Na prática, o marco desloca parte do processo de acesso para a etapa de pré-candidaturas, como forma de estabelecer um teste ao grau de comprometimento dos candidatos. Em teoria, isso permitiria uma avaliação objetiva e *automática* para triagem dos pré-candidatos. Na prática o processo de aceitação de candidatos segue sendo um exercício marcadamente político que depende, em última instância, de uma decisão por consenso de todos os membros atuais.

COMO FUNCIONA A ACESSÃO À OCDE: NÃO BASTA QUERER

O processo de acesso à OCDE se inicia pelo envio à Organização de uma comunicação por parte do país interessado, indicando seu desejo de se tornar membro da Organização. Os países-membros examinam então o pedido e, quando houver consenso para a aceitação

2 Em francês, literalmente, o *adquirido*, ou seja, o patrimônio normativo.

da pré-candidatura, o Conselho da OCDE convida o país interessado a iniciar um processo de acesso. Nesse momento, o país interessado é aceito formalmente como *candidato à acesso*.

Parece simples, mas não é. Em primeiro lugar, a OCDE não é uma organização de vocação universal, com o objetivo de que todos os países dela participem, como é o caso das organizações da família das Nações Unidas. Por outro lado, não há nenhuma limitação que especifique quais países podem se candidatar a serem membros, como ocorre, por exemplo, no caso de organizações limitadas a regiões geográficas específicas. Há, em decorrência, diferentes visões do limite entre a não universalidade e o desejo de contar com membros que mantenham a relevância da Organização. Alguns países favorecem uma expansão lenta e limitada do número de membros, com preocupação em manter a homogeneidade e capacidade operacional da OCDE. Outros favorecem um maior número de membros, sempre supondo a convergência a normas e práticas da OCDE, de modo a manter a relevância econômica da Organização e sua capacidade de gerar padrões internacionais *de facto* graças ao peso econômico do conjunto de seus membros.

Numa outra dimensão, tem havido, como assinalado acima, uma preocupação dos países não europeus em evitar um peso ainda maior da Europa na Organização. Recorde-se que a OCDE nasceu em 1948 como Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), para auxiliar a coordenação do plano Marshall. Só em 1961, com a participação de Canadá e Estados Unidos é que se transformou em OCDE, mas permaneceu sempre com uma maioria de membros europeus, cuja influência é ampliada pela coordenação no âmbito da União Europeia. Com efeito, embora a União Europeia não seja propriamente membro da OCDE, participa regularmente de todas as suas atividades conforme definido em protocolo de 1960 (OECD, 2019c)³. Por outro lado, os países europeus entendem que os países-membros da União Europeia, por passarem por longo processo de conformidade às normas e políticas europeias antes de serem aceitos

3 O protocolo previa a participação das comissões das três *comunidades* europeias originais (econômica, energia atômica, carvão e aço). Com a unificação das comissões e a formação da União Europeia, acompanhada da progressiva transmissão de novas competências ao nível europeu, a importância da posição europeia coordenada se ampliou e, muitas vezes, os delegados nacionais funcionam nas reuniões como *caixas de ressonância* da intervenção europeia.

no grupamento, já estariam em conformidade com os princípios e normas da OCDE e, por razões objetivas, deveriam ser aceitos na Organização. Em resultado, tem havido, na prática, um equilíbrio entre europeus e não europeus nos processos de acessão iniciados desde 2010. A “paridade”, embora questionada por muitos membros, já que, sendo eminentemente política, afasta o processo de critérios objetivos, tem funcionado na prática como exigência dos dois lados: só tem acontecido a aceitação de pré-candidatos europeus quando não europeus são aceitos, e vice-versa. Chile e Israel acompanharam Estônia e Eslováquia; Letônia foi convidada junto com Colômbia e Lituânia com Costa Rica.

Assim, o início de processos de acessão que, de acordo com o *Noburu Report* e com o *Marco para Candidatos Prospectivos*, deveria ser definido caso a caso conforme o grau de preparação dos países interessados, tem sido o resultado de “pacotes” que resultam do equilíbrio dos vetores acima.

Depois que o Conselho aceita um país como candidato, os membros, mediante proposta do secretário-geral, definem o trajeto a ser seguido para a acessão (*accession roadmap*). O primeiro item do *roadmap* é a apresentação de um *memorando inicial* por parte do candidato, contendo sua posição em relação aos instrumentos do *acquis* (hoje 252 declarações, recomendações e decisões), ou seja, em relação a cada instrumento, o país dirá se entende que já cumpre o previsto no instrumento; o que pretende fazer para cumpri-lo, em caso contrário; ou que tipo de reservas e exceções pretende solicitar.

O *roadmap* identifica também os comitês regulares da OCDE que deverão examinar as políticas do país candidato em suas respectivas áreas de competência. Os comitês farão esse exame com base em estudos preparados pelo Secretariado com o apoio de consultores. Os estudos utilizam questionários, visitas ao país e diversas fontes de dados para traçar um quadro das políticas e da legislação do país candidato naquela área de políticas (exemplos: política de meio ambiente, política de governança corporativa, política comercial, política de concorrência, entre outros) e avaliar sua convergência com os instrumentos do *acquis* em vigência e a prática dos demais membros. Os comitês poderão solicitar ao candidato a modificação de sua legislação e práticas para adequá-las ao *acquis* da OCDE e à prática dos membros. Além do cumprimento do *acquis*, é comum que surjam solicitações específicas, algumas resultantes de pendências

bilaterais. Desenvolve-se no contexto do exame do país pelos comitês um exercício de negociação sobre o cumprimento destas solicitações e das solicitações de reservas ou exceções que tenham sido feitas pelo candidato. Em regra, o candidato deve adequar sua legislação e práticas com anterioridade à conclusão do processo de acessão, realizando inclusive as modificações legislativas necessárias. As reservas, por sua vez, ao contrário de muitos acordos internacionais, não são declarações unilaterais do candidato que acede, mas resultado de negociação entre o candidato e os comitês.

Além do processo de exame “técnico” da conformidade com o *acquis* por meio dos Comitês, o Conselho pode também levantar para exame e discussão temas políticos, como democracia, direitos humanos ou império da lei (*rule of law*).

Conforme cada comitê designado no *accession roadmap* se considere satisfeito de que a legislação e práticas do país candidato estão conformes ao *acquis* da Organização e às práticas dos membros, encaminha ao Conselho sua *formal opinion*. Completados todos os processos nos comitês o SG reúne os resultados e encaminha para decisão final do Conselho. Havendo consenso, o Conselho convidará o país candidato à acessão. O protocolo de acessão resultante é então objeto de processo de aprovação interna conforme a legislação do candidato e, uma vez ratificado o protocolo, o país torna-se membro da OCDE.

Trata-se, portanto, de um processo de acessão, e não de simples adesão⁴, pois envolve um processo amplo de negociação e ajustes de legislação e práticas, que costuma levar atualmente, de três a cinco anos após a aceitação da candidatura.

PROCESSO DE ACESSÃO DO BRASIL: POR QUE AINDA NÃO COMEÇOU? OU JÁ?

O Brasil desenvolve processo de cooperação com a OCDE desde os anos 1990, havendo se tornado membro pleno do Comitê do Aço em 1994 e sido objeto de um programa específico de cooperação

4 Costuma-se utilizar indistintamente os termos adesão e acessão para a tradução do inglês *accession*. De maneira mais precisa, porém, pode-se diferenciar os acordos aos quais um país “adere” por simples ato unilateral, comunicado aos demais signatários, daqueles aos quais um país “accede” por meio de uma negociação e aceitação pelos demais signatários.

da Organização desde 1998. Desde então, foi contínua e crescente a participação do Brasil em comitês e grupos de trabalho, programas e atividades pontuais da Organização, alternando períodos de maior intensidade e ampliação da participação com outros de manutenção dos níveis de participação alcançados.

Em 2007, como mencionado acima, o Brasil se tornou um dos parceiros do *engajamento ampliado*, o que, por um lado, facilitou a participação do Brasil nas atividades da Organização e, por outro, levou o Secretariado e os comitês a procurarem ativamente aumentar a participação do Brasil nas instâncias da OCDE e a realização de estudos e avaliações por pares (*peer reviews*) envolvendo o Brasil. A decisão respectiva convidava os países envolvidos a “programas de engajamento ampliado com vistas a possível entrada como membro” e estabelecia que “O Conselho determinará se abrirá discussões sobre a entrada como membro à luz da vontade, preparação e habilidade destes países para adotar as práticas, políticas e padrões da OCDE” (OECD, 2007). Em 2012, em resultado de revisão do relacionamento com os não membros, os países do engajamento ampliado passaram a ser considerados *parceiros-chave* (*key partners*).

Em 2015, o Brasil assinou com a OCDE um Acordo de Cooperação, recentemente ratificado, que formaliza o relacionamento enquanto país não membro, incluindo a definição e facilitação dos procedimentos para participação em instâncias da Organização e correspondentes pagamentos. Na sequência, estabeleceu-se programa de trabalho composto de 126 atividades que foram desenvolvidas ao longo do biênio 2016/17. Em 2017 foi assinado Acordo de sede para o estabelecimento de um escritório da OCDE no Brasil.

Em 29 de maio de 2017 o Brasil encaminhou à OCDE a comunicação solicitando o início do processo de acesso à Organização. No documento, os ministros das Relações Exteriores e da Fazenda assinalaram que consideravam “que aceder à Organização seria não somente um próximo passo natural na nossa frutífera cooperação, mas também uma ferramenta instrumental nas reformas que nosso país está conduzindo”.

No exame das seis pré-candidaturas atualmente existentes, os membros da OCDE enfrentaram as divergências de posição sobre ritmo de alargamento e paridade europeia descritos acima. Por um lado, os países europeus, vendo méritos na trajetória de preparação da convergência

com a OCDE dos seis candidatos, apoiando a expansão como forma de incorporar dois países-membros do G20 e, *last but not at all least*, desejosos de assegurar a presença dos três candidatos pertencentes à União Europeia, apoiaram o início imediato dos processos de acesso de todos os seis. No outro extremo, os EUA entendiam que juntar os três processos de acesso então em curso com seis novos processos imobilizaria os comitês, que a OCDE não deveria se expandir tão rápido e que deveria haver previamente uma avaliação da gestão da Organização, de modo a prepará-la para o alargamento. Defendia, portanto, que se aprovasse um só pré-candidato. Após certa flutuação, os EUA fixaram-se no apoio à candidatura da Argentina. Nas discussões que se seguiram no Conselho⁵, ficou claro que a pré-candidatura do Brasil tinha o apoio de todos os membros, à exceção dos Estados Unidos.

Diante desse quadro o impasse evoluiu, um ano depois, para uma tentativa de aprovar, na Reunião do Conselho em Nível Ministerial (*Ministerial Council Meeting* – MCM) de 2018, um sequenciamento das candidaturas. Iniciar-se-ia imediatamente pelo processo de acesso da Argentina, seguido, seis meses depois, pela Romênia. Entre 2019 e 2020 se examinariam os processos dos demais candidatos, começando, na linguagem da minuta então em discussão, pelo Peru, seguido da Bulgária. Na MCM, entretanto, os EUA indicaram não ter ainda posição definitiva sobre a proposta, que não foi aprovada.

Novo movimento só ocorreu ao final de 2018, quando, aproximando-se a cúpula do G20, então sob presidência argentina, os EUA apresentaram proposta de que se iniciassem os processos de acesso da Argentina e da Romênia. Garantida a paridade, os europeus poderiam aceitar a proposta, desde que houvesse menção de que a discussão continuaria em relação aos demais pré-candidatos. Os EUA, porém, não aceitaram qualquer menção nesse sentido, nem mesmo em ata, por entender que isso os comprometeria a aceitar novos processos de acesso. A discussão só foi retomada após a declaração de apoio ao Brasil por parte do presidente norte-americano,

5 Os não membros, entre eles o Brasil, não participam das reuniões do Conselho, que se reúne com regularidade mensal, a não ser em ocasião de discussões temáticas específicas e sob convite. Como *key partner*, o Brasil é convidado a todas as sessões da Reunião do Conselho em Nível Ministerial (MCM), de regularidade anual, exceto a que trata de temas administrativos, entre eles a questão das pré-candidaturas e processos de acesso. O registro que se segue surge de conversas com fontes diversas presentes às reuniões do Conselho.

por ocasião da visita do presidente brasileiro a Washington em março de 2019. Retomarei essa etapa mais adiante.

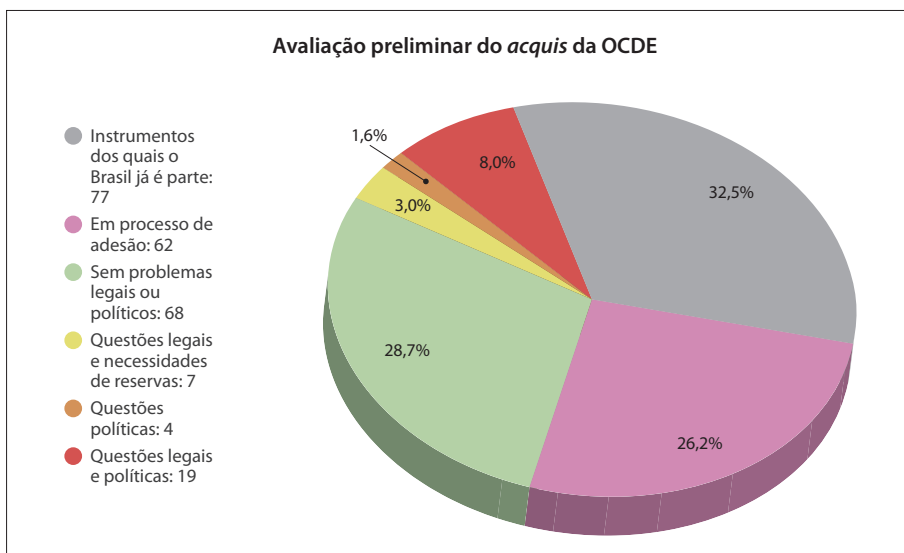
Logo que ficou claro, na metade de 2017, que o pedido apresentado em maio pelo Brasil não seria respondido imediatamente, foi necessário definir, ao lado da continuidade das gestões junto aos membros da OCDE, que estratégia seguir. O Itamaraty, que coordenava o Grupo Interministerial sobre OCDE, buscou então desenvolver estratégia de aumentar o volume de participação do Brasil na Organização, como forma de demonstrar a preparação do país para o processo de acesso, ao mesmo tempo em que se obtinham os benefícios intrínsecos a essa participação.

Ainda antes da apresentação do pedido de acesso, o Itamaraty coordenou amplo exercício de avaliação preliminar do *acquis* da OCDE. Os órgãos do governo foram consultados sobre: (a) se havia alguma incompatibilidade entre a legislação brasileira, em qualquer nível, e o instrumento legal do *acquis* em exame e, (b) se o órgão considerava que o instrumento em exame estava de acordo com a política então seguida ou que o órgão entendia que deveria ser seguida. Um ou mais órgãos, entre ministérios, agências e autarquias, examinaram cada instrumento e foi tomada a resposta mais restritiva. Já nesse primeiro exame, simplificando, 73% das recomendações, decisões e declarações da OCDE foram consideradas sem dificuldades pelos dois critérios, enquanto as restantes se dividiam entre 15% em que algum dos órgãos havia identificado algum problema legal, mas havia concordância com o conteúdo, e 12% em se havia identificado maior dificuldade para cumprimento.

Com base nesse primeiro exame, os órgãos foram consultados sobre a quais instrumentos seria possível aderir imediatamente, sem a necessidade de criação de nenhum procedimento ou instrumento jurídico adicional. Com base nas respostas a essa consulta, foram então feitas solicitações à OCDE de adesão a esses instrumentos específicos. Quando do pedido de acesso, o Brasil já havia aderido/acedido, em diferentes momentos, a 34 instrumentos do *acquis*. Ao longo de 2018 e 2019, em função deste movimento, a OCDE foi gradualmente aceitando os pedidos brasileiros conforme foram sendo examinados pelos respectivos Comitês e, no momento de redação deste artigo, o Brasil já foi aceito em 77 instrumentos, cerca de um terço do total, e tem ainda 62 pedidos pendentes.

A adesão/acessão aos instrumentos específicos fora do contexto do processo de acessão varia conforme suas características. Em alguns casos basta a declaração de adesão ser aceita pelo comitê respectivo, em outros há um processo de exame para possibilitar a acessão. De toda forma, a sinalização dada pelo Brasil ao fazer essa solicitação é a de que está preparado para o processo de acessão e de que, no contexto do processo de acessão ou não, pretende utilizar o relacionamento com a OCDE como indutor de reformas e aperfeiçoamentos da gestão pública e privada.

Em muitos casos, houve opinião divergente entre os órgãos brasileiros quanto às duas questões levantadas na análise inicial do *acquis*. Em 2018, a Casa Civil coordenou então um exercício de reexame dos instrumentos com dificuldades identificadas a fim de harmonizar as avaliações, identificando as razões da opinião restritiva, esclarecendo o real alcance dos instrumentos em casos de dúvidas que geraram opiniões negativas precaucionárias e arbitrando posições quando necessário. O quadro a seguir mostra o resultado atual da autoavaliação do Brasil em relação aos instrumentos da OCDE:



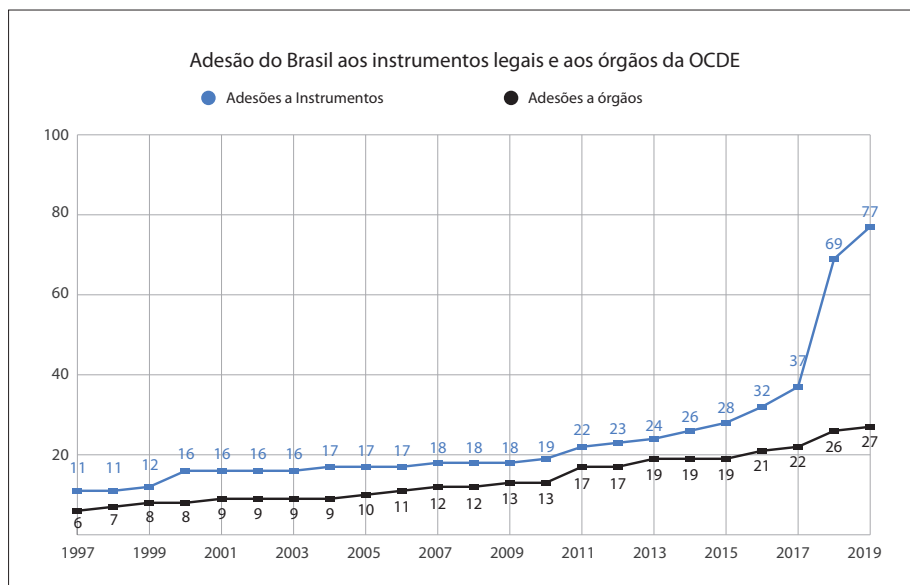
Fonte: Ministério das Relações Exteriores, 2019.

A análise demonstra que, ao menos na opinião dos órgãos brasileiros, a legislação e as práticas de políticas públicas brasileiras já são amplamente

compatíveis com a OCDE. Por estes números, 90% dos instrumentos não apresentariam dificuldades no processo de acesso, dos quais 3% exigiriam modificações legislativas. Embora esta avaliação ainda não tenha sido revisitada pelo novo governo, até onde se pode ver até aqui, este continua a ser o quadro vigente.

Um quadro similar de participação crescente se verifica em termos da atuação nos órgãos da OCDE. Atualmente o Brasil participa formalmente de 27 órgãos da OCDE e, conforme o caso, de seus órgãos subordinados, na qualidade de *participant* (equivale a observador) ou *associate* (categoria de um não membro da OCDE que é membro pleno de um órgão). O Brasil participa também como *invitee* (*ad hoc*) de todos os demais comitês listados no site da OCDE (OECD, 2019b), além de inúmeras instâncias subsidiárias destes comitês.

Houve, portanto, ao longo do tempo, uma participação crescente do Brasil na OCDE, que se acelerou após o pedido de acesso. Estes números colocam o Brasil como o país não membro de maior participação nas atividades da Organização e de maior convergência com seu patrimônio normativo.



Fonte: Ministério das Relações Exteriores, 2019

Com o início do novo governo em janeiro de 2019, a intenção de buscar a acessão à OCDE foi confirmada e adquiriu maior proeminência no conjunto dos objetivos de política externa. Tendo em vista um quadro em que apenas os Estados Unidos se mantinham reticentes ao início do processo de acessão do Brasil, buscou-se, no contexto da maior aproximação com aquele país, obter o apoio que faltava. Este esforço se materializou como um dos resultados da visita do presidente Bolsonaro aos Estados Unidos, cujo comunicado conjunto indica: “O Presidente Trump manifestou seu apoio para que o Brasil inicie o processo de acessão com vistas a tornar-se membro pleno da OCDE” (MRE, 2019a).

Essa nova posição norte-americana foi confirmada por ocasião da Reunião Ministerial (MCM) de maio de 2019 e a partir de então o Brasil passou a contar com o apoio explícito de todos os membros da OCDE para o início do processo de acessão. Como explicado acima, porém, não se trata de um processo que tem sido decidido com base nas candidaturas individuais, mas como um pacote de candidaturas. Desde então, portanto, os membros da OCDE retomaram a discussão e o SG apresentou novas propostas que incorporam o Brasil, com definição de data, à sequência de inícios de processos de acessão das propostas anteriores, com o Brasil colocado logo após Argentina e Romênia. Não foi possível, porém, até a redação deste artigo, obter consenso dos membros da OCDE sobre o pacote e sequência de pré-candidatos que seriam convidados para iniciar o processo de acessão.

Embora, portanto, não tenha sido possível ainda dar início ao processo de acessão, o Brasil, por meio da intensificação da participação nas atividades da OCDE, tem procurado adiantar ações que teriam que ser efetuadas no contexto do processo de acessão, ao mesmo tempo em que se vai beneficiando desta participação por meio da discussão técnica, realização de estudos e *benchmarking* com as *melhores práticas* identificadas pela Organização.

Três áreas costumam ser apontadas como as mais complexas nos processos de acessão, porque, em geral, implicam a necessidade de mudanças legislativas e institucionais: (a) integridade e combate à corrupção, (b) códigos de liberalização de fluxos de capital e de intangíveis, (c) meio ambiente.

No primeiro caso, o Brasil já é signatário da Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Estrangeiros em Transações Internacionais e já teve sua legislação e práticas submetidas às diversas fases de *peer review* a que se comprometem todos os signatários. Além disso, participa regularmente das discussões mais amplas sobre integridade e tem participado direta e ativamente das discussões nos comitês e grupos de trabalho pertinentes.

No caso dos códigos de liberalização, o Brasil já solicitou a acessão a esses dois instrumentos específicos e o processo de negociação para que essa acessão seja aceita já se iniciou. A estrutura dos códigos é a de regras gerais e listagem anexa de exceções (reservas) por país, ou seja, uma estrutura de *lista negativa*. Estas reservas não são reservas que resultam de declarações unilaterais, como no caso de muitos tratados internacionais, mas sim de um processo negociador onde as reservas têm que ser aceitas pelos que já são aderentes aos códigos. Esta negociação já está em curso e se pretende que termine em meados do próximo ano.

Cerca de 40% dos instrumentos do *acquis* são da área de políticas sobre meio ambiente ou produtos químicos, sendo por isso uma área importante do processo de acessão. Embora não seja uma área da OCDE em que o Brasil tenha participado muito intensamente no passado, a avaliação do *acquis* indicou um alto grau de convergência da legislação e políticas brasileiras com o previsto nos instrumentos normativos da Organização. O Brasil já apresentou o pedido de adesão a 37 instrumentos específicos nesta área e realizou em 2015 um exercício de *peer review* de suas políticas. Ou seja, ao menos na opinião dos órgãos brasileiros, a legislação e práticas do Brasil já estão, em geral, alinhados com o recomendado pela OCDE.

Desta forma, embora não tenha iniciado seu processo de acessão à OCDE, o Brasil tem procurado adiantar elementos que serão necessários ao processo, sempre que se identifica compatibilidade com os objetivos de políticas do governo. Assim, por exemplo, realizou-se, em 2018, *peer review* sobre política de concorrência e o Brasil passou à categoria de *associate* no Comitê respectivo. Dessa forma, quando se inicie o processo de acessão, espera-se que, nesta área, seja necessária apenas uma revisão sumária da política brasileira.

OCDE x OMC: DISPUTA INEXISTENTE

No comunicado conjunto dos presidentes Bolsonaro e Trump, mencionado acima, uma frase que se segue à indicação de apoio à acessão do Brasil à OCDE chamou a atenção e gerou controvérsias: “De maneira proporcional ao seu *status* de líder global, o Presidente Bolsonaro concordou que o Brasil começará a abrir mão do tratamento especial e diferenciado nas negociações da Organização Mundial do Comércio, em linha com a proposta dos Estados Unidos” (MRE, 2019a).

Na polêmica que se seguiu, não faltaram interpretações que colocaram em oposição o interesse brasileiro em aceder à OCDE e o interesse brasileiro em relação à sua participação na OMC. Deixemos de lado as interpretações mais alarmadas que viam nisto um abandono da OMC, já que claramente não é o que está escrito no comunicado presidencial, e analisemos o real conteúdo do que foi anunciado, porque não é sem consequência.

O fato de que a frase acima esteja no mesmo parágrafo e se siga ao apoio à entrada do Brasil na OCDE indica, de fato, que os dois temas foram tratados em conjunto e que se vislumbra relação entre os dois. De fato, os EUA apresentaram ao início deste ano na OMC, proposta pela qual, entre outros, o tratamento especial e diferenciado na OMC já não seria mais concedido a países-membros da OCDE (e tampouco, por exemplo, a países-membros do G20). A lógica da proposta é, evidentemente, a de que se estes países são capazes de entrar na OCDE e suas economias são importantes o suficiente para entrar no G20, deveriam participar da OMC *de igual para igual* com os países considerados na Organização como *países desenvolvidos*. Ocorre que, como se sabe, o tamanho das economias não elimina a heterogeneidade característica dos países considerados *em desenvolvimento*, nem faz desaparecer hiatos de produtividade ou níveis de pobreza ainda importantes. Para muitos, isso justificaria exceções permanentes às regras da OMC ou necessidade de preservar grau comparativamente mais elevado de proteção comercial. Para outros, e é argumento que tem sido apresentado pelos EUA, pedir estas exceções significaria interpretar que as regras da OMC e a inserção no comércio internacional não são boas para o desenvolvimento econômico, razão pela qual não fariam sentido em si mesmas.

Cabe então verificar, em que, concretamente, o Brasil se tem beneficiado do tratamento especial e diferenciado (TED) na OMC, respeitada a lógica “mercantilista” de negociações comerciais. Sem pretender ser exaustivo, vejamos:

- (a) Parte das cláusulas de TED dos acordos da OMC se refere a prazos maiores para adoção de disciplinas. São exceções apenas temporárias e, tendo em conta que houve poucos acordos após a criação da Organização em 1994, já estão vencidas.
- (b) TED pode ser usado também como princípio nas negociações de acesso a mercados de bens ou serviços, para que os países em desenvolvimento recebam mais acesso a mercados do que tenham que conceder. É um tipo de TED que se esgota com a conclusão da negociação e fica plasmado no equilíbrio de direitos e obrigações resultante.
- (c) Alguns dispositivos de TED são apenas cláusulas de melhores esforços em que se recomenda aos países desenvolvidos que levem em conta os interesses dos países em desenvolvimento na adoção de alguma política, ou que, se possível, lhes conceda mais tempo de adaptação. Raramente se tem tradução clara destes dispositivos em medidas concretas.
- (d) Há dispositivos de TED sob a forma de promessa de assistência técnica aos países em desenvolvimento para implementação das obrigações sob os acordos. O Brasil já pouco se beneficia deste tipo de dispositivo, uma vez que os países que fornecem ajuda oficial cada vez mais se concentram em auxiliar os países menos desenvolvidos. Na prática, o Brasil já é objeto de uma *graduação*, no sentido de não mais receber volumes expressivos de ajuda oficial, mesmo se, pelas regras do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE, onde os países doadores da OCDE coordenam sua atuação na área da assistência aos países em desenvolvimento, o Brasil ainda estaria formalmente habilitado a receber ajuda. Por outro lado, nada impede o fornecimento de assistência técnica para cumprimento dos acordos da OMC fora de dispositivos de TED específicos, se isto for interesse do país prestador de assistência.

(e) Há, finalmente, dispositivos substantivos de TED, que criam diferenciação permanente nas obrigações ou direitos. Vejamos alguns:

- a. Regras de balanço de pagamentos – os acordos da OMC abrem exceção para adoção de medidas restritivas ao comércio em caso de dificuldades de balanço de pagamentos. Em princípio, os dispositivos seriam mais flexíveis para países em desenvolvimento (artigo XVIII do GATT, por exemplo) do que para desenvolvidos (artigo XII do GATT). Na prática, o acordo sobre o tema que resultou da Rodada Uruguai de negociações comerciais reduziu esta flexibilidade. Com reservas elevadas há muito e balanço de pagamentos sem perspectiva de deterioração, o Brasil não vislumbra a necessidade ou a possibilidade de invocar esta justificativa para adotar medidas restritivas ao comércio.
- b. Regras sobre salvaguardas – o acordo de salvaguardas contém dispositivos que concedem alguma facilidade adicional a países em desenvolvimento na adoção de restrições comerciais por motivo de surto de importações e isenta estes países de restrições adotadas, por este motivo, por outros países. Há aqui, portanto, um ganho real para países em desenvolvimento, sobretudo na exportação. Medidas de salvaguarda, entretanto, enfrentam critérios exigentes para que possam ser adotadas, e são relativamente raras em comparação com outras medidas de defesa comercial, como o *antidumping*.
- c. Regras sobre subsídios à agricultura – os países em desenvolvimento têm direito a aplicar níveis *de minimis* mais elevados de subsídios domésticos à agricultura. O Brasil, entretanto, tem nível baixo de subsídios à agricultura, que ficam regularmente abaixo dos níveis previstos pelas regras a países desenvolvidos. Na realidade, como no campo dos subsídios os países desenvolvidos assumiram compromissos a partir de seus níveis elevados de subsidiação no passado, terminam por dispor de espaço de subsidiação mais elevado e pode-se dizer que os países desenvolvidos é que dispõem de tratamento diferenciado neste caso.

Como se observa, portanto, há alguns dispositivos de TED que possuem efeito real, ainda que, no caso do Brasil, relativamente pequenos.

Ocorre que o compromisso expresso no comunicado presidencial não afeta o tratamento diferenciado consagrado em acordos existentes. E nem deveria, na medida em que eles expressam um *equilíbrio de direitos e obrigações* negociado, ou seja, na lógica das negociações comerciais, houve um “pagamento” por eles no passado no contexto das negociações que levaram ao acordo. Como expresso no texto do comunicado presidencial, o Brasil “começará a abrir mão” (*begin to forego*) do tratamento especial e diferenciado, ou seja, ele deixaria de ser invocado em negociações futuras da OMC. Esse entendimento é compartilhado pelos EUA, foi expresso em nota de imprensa do MRE (2019b), sem contestação pelo lado norte-americano, e também em reunião na OMC pela delegação do Brasil, com reação positiva da delegação norte-americana (VALOR ECONÔMICO, 2019).

Na prática, o que se tem observado, ao analisar a paralisação da Rodada Doha de negociações comerciais e as tentativas posteriores de retomá-la, bem como os poucos acordos que foi possível alcançar na OMC, é que qualquer negociação futura na OMC só será viável se países como Brasil, China, Índia, Coreia, entre outros, deixarem de invocar o TED como regra horizontal que proporciona resultados necessariamente diferenciados, com menores compromissos por parte destes países. A não invocação do TED pelo Brasil foi, por exemplo, o que viabilizou a proibição de subsídios à exportação de produtos agrícolas na Reunião Ministerial da OMC, em Nairóbi, em 2015, em particular quanto às novas disciplinas sobre financiamento e garantias oficiais às exportações de produtos agrícolas. Estava claro naquela negociação que, dada a competitividade e capacidade de produção do Brasil na área agrícola, por um lado os países desenvolvidos não aceitariam subsídios que dessem vantagem adicional ao Brasil; por outro, não interessava ao Brasil deixar a porta aberta a que os países desenvolvidos pudessem competir deslealmente por meio de subsídios com a produção competitiva brasileira.

Isso não significa que as negociações futuras não permitam diferenciação de compromissos específicos, de forma negociada. Na prática isso já acontece, inclusive com benefícios para países desenvolvidos. Em Nairóbi, por exemplo, os países desenvolvidos que concediam ativamente

subsídios à exportação obtiveram prazos mais dilatados para que o compromisso de proibição passasse a vigorar para eles.

Assim, o paralelismo entre o processo de acesso à OCDE e a futura não utilização do TED na OMC, embora teoricamente pudesse gerar custos adicionais, na prática atende a uma realidade que já se impôs.

O *SER OU NÃO SER* DA OCDE

Em função de seu mandato e forma de atuação, a OCDE propicia um espaço privilegiado para que governos e formuladores de políticas públicas possam intercambiar experiências e boas práticas nas mais diversas áreas e discutir o aperfeiçoamento dessas políticas públicas baseados em dados técnicos, evidências e análises sólidas, com particular atenção para tendências e novos fatores que podem ter impacto na atuação governamental. Essa dinâmica contribui, igualmente, para a consolidação de novos padrões que, na prática, se tornam frequentemente a norma internacional de referência.

O engajamento crescente do Brasil com a OCDE faculta ao país acesso ao conhecimento técnico e às boas práticas derivadas dessas discussões, em benefício do aperfeiçoamento da qualidade das políticas públicas no Brasil e a eficiência do governo como um todo. A participação frequente nas reuniões dos comitês e grupos de trabalho da Organização facilita igualmente identificar áreas de atuação com impacto sobre o desenho e efetividade de futuras políticas públicas, como no caso, por exemplo, do impacto da transformação digital e da inteligência artificial. A OCDE foi, por exemplo, a primeira organização intergovernamental a adotar, na sua última reunião ministerial, diretrizes com princípios para orientar a elaboração de políticas de regulamentação do uso da inteligência artificial, cujo impacto sobre o funcionamento da economia e da sociedade em geral serão cada vez mais importantes.

Ao mesmo tempo, a participação nos comitês da OCDE dá visibilidade a políticas públicas brasileiras bem-sucedidas, contribuindo para a formação de imagem positiva do país e gerando reconhecimento de competência por pares de outros países, com benefícios em áreas que dependem de confiança mútua, como investigações sobre concorrência ou corrupção, reconhecimento mútuo de testes ou estatísticas.

O engajamento com a OCDE tem o mérito ainda de sinalizar claramente o compromisso do Brasil com a qualidade e o aperfeiçoamento de suas políticas públicas, particularmente importante no atual contexto de discussão de uma série de reformas econômicas e de outras políticas públicas no país. Cabe recordar que a OCDE tem atuação e estudos em várias áreas que devem ser objeto de reformas no Brasil, como previdência, tributação, ajuste fiscal, liberalização comercial, desburocratização da economia, digitalização do serviço público, desenvolvimento de infraestrutura, liberalização de movimentos de capital, turismo, desenvolvimento regional, educação, meio ambiente e proteção social, entre outros.

Além de fornecer elementos técnicos para subsidiar as discussões em curso sobre essas reformas, um maior engajamento com a OCDE, e consequente alinhamento com as boas práticas vigentes nas principais economias mundiais, podem influenciar positivamente investidores e formuladores de opinião.

No plano internacional, o papel da OCDE tem sido crescente e a Organização presta, por exemplo, apoio direto aos trabalhos do G20 e do G7, além de desenvolver crescente articulação com outros organismos internacionais dos quais o Brasil é parte como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE). Praticamente não há tema na agenda do G20 em que a OCDE não participe com estudos, quando não diretamente fornecendo o foro em que se desenvolvem as discussões, como no caso dos esforços dos G20 em combate à fraude fiscal e em combate à erosão da base tributária e transferência de lucros (*base erosion and profit shifting* – BEPS). Dessa forma, a participação nas discussões da OCDE permite acompanhar, desde a origem, debates que se desdobrarão nas demais instâncias multilaterais. A OCDE é, nesse sentido, *agenda setter*, sendo evidentemente relevante buscar influenciar as novas agendas internacionais.

Como mostrado acima, o Brasil desenvolveu, ao longo de governos de diferentes matizes políticos, uma participação contínua e crescente nos trabalhos da OCDE. Como parceiro estratégico da Organização, o Brasil pode participar, havendo interesse mútuo, de praticamente todas as reuniões das diferentes instâncias da Organização, estando excluídas

apenas as discussões sobre temas de governança da Organização (relações externas, orçamento, funcionamento da administração, entre outros).

Tal experiência demonstrou de forma empírica, ao longo do tempo, os benefícios do engajamento com a OCDE, que são, em geral, reconhecidos. O sistema brasileiro de defesa da concorrência, por exemplo, em seu formato institucional atual, foi construído a partir da participação de autoridades brasileiras nas discussões sobre o tema na OCDE e seguindo recomendações de *peer reviews* a que o Brasil se submeteu no comitê de política da concorrência. Da mesma forma, as inovações institucionais e legais resultantes da adoção pelo Brasil da Convenção da OCDE sobre combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais foram relevantes no contexto da Operação Lava Jato e outras ações de combate à corrupção no Brasil. Mais recentemente, o Brasil beneficiou-se da participação no Comitê de Políticas sobre Economia Digital da OCDE, trocando experiências e aproveitando os estudos e recomendações da Organização, que foram de grande utilidade para a elaboração da Estratégia Nacional da Transformação Digital.

Em muitos casos, além disso, dada a influência crescente da OCDE na definição de padrões internacionais em várias áreas, o não engajamento pode ter consequências econômicas concretas. Por exemplo, o Foro de Troca de Informações Tributárias, que inclui países não membros da OCDE – inclusive o Brasil –, realiza *peer reviews* para avaliar os mecanismos e a prática dos países sobre troca de informações tributárias, o que é fundamental para combater a evasão fiscal. Países reprovados ou que não se submetem aos exercícios de *peer review* passam a ter dificuldades de transacionar com bancos internacionais e com os principais centros financeiros globais, já que se eleva o custo dos bancos de assegurar conformidade (*compliance*) com as regras de combate à fraude e evasão fiscal quando realizam transações com empresas financeiras e pessoas desses países.

Na outra direção, a participação nos exercícios de elaboração de declarações, recomendações e decisões permite que os interesses brasileiros sejam levados em conta na construção de instrumentos que terão, frequentemente, alcance global.

A conveniência do engajamento parece, assim, demonstrada pelo próprio histórico do relacionamento do Brasil com a Organização e pelas

reações positivas dos funcionários que têm participado do exercício. O pedido de acesso, porém, coloca uma questão adicional pertinente: por que, se o Brasil já participa tão amplamente e se beneficia do exercício, é conveniente ou necessário tornar-se membro da OCDE e passar por um processo de acesso que pode ser bastante prolongado e exigente?

Se o engajamento nas atividades da OCDE *per se* traz vantagens, em praticamente todas as áreas indicadas acima há um benefício adicional na participação como membro pleno. Tendo em vista o papel da OCDE como um dos centros de gestão da economia internacional e como *agenda setter*, há um benefício global em aumentar significativamente o peso do país na definição das prioridades e linhas de ação da Organização. Mas façamos uma listagem não exaustiva de benefícios específicos:

Influência ampliada na elaboração de normas

Como membro pleno, o Brasil teria mais voz na definição da agenda e das prioridades da Organização de modo a assegurar que os interesses do país se vejam refletidos em todos os casos. Vale lembrar que as decisões na OCDE são tomadas por consenso e que na qualidade de não membro, embora possa ser ouvido, o Brasil não tem como bloquear qualquer decisão. A fim de assegurar que as decisões levem de fato em conta os interesses e prioridades do país, a condição de membro é necessária.

Outro aspecto a se levar em conta é que o processo de definição da agenda e de negociação de recomendações e decisões na OCDE é altamente concentrado no presidente e no *bureau* (comitê diretor) dos comitês, posições reservadas, via de regra, aos membros da Organização. Como resultado, embora tenha hoje, como *key partner*, possibilidade de contribuir com discussões e de participar dos *bureaux* de comitês em que somos *associados* (Comitê do Aço, por exemplo), o Brasil tem pouca influência na agenda e nas fases decisivas de elaboração de recomendações e decisões que se tornarão padrões internacionais *de facto*. Como membro, o Brasil passaria a ser elegível para a presidência e para os *bureaux* de todos os comitês e grupos de trabalho.

Naturalmente, isso só será vantajoso se o país dispuser de capacidade substantiva e operacional para participar ativamente das discussões relevantes. Da mesma forma, a importância dessa dimensão não será a mesma em todas as áreas e em todos os processos de elaboração de

normas, já que seu impacto internacional varia. Da mesma forma, a importância depende da natureza das normas, que varia de declarações genéricas até dispositivos bastante específicos e de registro de melhores práticas a padrões de comportamento.

*Participação da gestão da OCDE via Conselho, Orçamento
e participação no Secretariado*

Como membro, além de participar das discussões sobre orçamento e programas de trabalho, influenciando os grandes rumos e diretrizes futuras da Organização, o Brasil passaria, ademais, a ter direito de que nacionais brasileiros possam ser contratados para trabalhar para o Secretariado da OCDE. Atualmente, como *key partner*, ao participar de comitês e atividades, o Brasil paga pelos custos desta participação e, desta forma, tem sido uma importante fonte de recursos para os trabalhos da OCDE, ainda que não seja um contribuinte regular. Não tem, entretanto, nenhuma participação nos processos decisórios que afetam a forma de funcionamento da Organização e a alocação de seu orçamento. Da mesma maneira, embora haja alguns brasileiros com dupla nacionalidade no Secretariado, não se configura um volume mínimo de presença de nacionais brasileiros que possa contribuir para a inclusão de uma visão sob a perspectiva brasileira nos temas discutidos na OCDE.

*Cobertura automática pelos estudos da OCDE e inclusão sistemática nas bases de
dados que permitem comparações de políticas e resultados com outros países*

O Brasil passaria a estar coberto automaticamente nas análises e estudos da OCDE, gerando insumos para a formulação de políticas em todas as áreas cobertas pela Organização, em maior volume e densidade. Ademais, os exemplos bem-sucedidos de políticas implementadas pelo Brasil seriam mais sistematicamente levados em conta nos estudos e análises, influenciando a identificação e desenho das *melhores práticas* consagradas pela Organização, possibilitando que o Brasil “exporte” políticas públicas exitosas para os demais membros da OCDE.

Embora o Brasil já esteja incluído em algumas das bases de dados da OCDE e participe de exercícios específicos de comparação de políticas públicas e seus resultados, isso não é feito sistematicamente pela Organização. A acessão do país à Organização garantiria a participação em estudos estatísticos, o que permitiria receber exames por comparação com

as melhoras práticas dos países da OCDE (*benchmarking*), o que pode ser um importante instrumento de avaliação e redirecionamento de políticas.

Participação em esquemas de reconhecimento mútuo

A OCDE possui esquemas de reconhecimento mútuo em áreas, como químicos, sementes, tratores que facilitam o comércio, ao reduzir a necessidade de testes e compatibilizar legislações regulatórias com o reconhecimento mútuo. Embora o Brasil já participe de alguns desses esquemas, essa participação deixaria de ser a exceção e passaria a ser a regra, em benefício do comércio exterior brasileiro. Não algo automático, já que, pela sua natureza, esses esquemas exigem comprovação de desempenho de laboratórios e esquemas de inspeção, mas o Brasil estaria em posição mais sólida para participar e teria, internamente, um incentivo sistemático para fazê-lo.

Possibilidade de aceder à Agência Internacional de Energia

De acordo com as regras atuais, para que um país possa ser membro da Agência Internacional de Energia, é necessário que seja membro da OCDE. Atualmente, o Brasil tem *status* de *associado* na agência e possui programa de trabalho conjunto em implementação. Esse *status* resultou de interesse original da Agência, dado o papel crescente do Brasil como produtor e consumidor de energia. A cooperação com a Agência tem sido crescente e ela assumiu recentemente o papel de secretaria da Plataforma para o Biofuturo, iniciativa brasileira na área de biocombustíveis avançados. Não sendo membro, porém, o Brasil colabora com a Agência, mas não pode participar de seus processos decisórios ou influenciar a agenda de uma Organização que progressivamente se torna a referência não só em relação a petróleo – seu interesse original – mas também em outras formas de energia, em particular as renováveis, de particular interesse para o Brasil.

*Consolidação de um ambiente favorável aos negócios comparável
aos dos países mais desenvolvidos*

Um processo de acesso bem-sucedido consolida o alinhamento do Brasil às democracias com economia de mercado bem-sucedidas, o que pode influenciar positivamente a percepção e, em última instância, as decisões de investidores nacionais e internacionais. Na prática, a acesso pode significar, assim, um fator adicional para que o país possa impulsionar a atração de investimentos estrangeiros e o crescimento dos investimentos

domésticos. Para que esse efeito seja duradouro, naturalmente, é necessário que esteja baseado em realidades e, nesse sentido, conta menos o efeito *entrada na OCDE* em si, do que o processo de reformas para alinhamento com melhores práticas no contexto do processo de acessão, que exige um esforço prolongado e decidido de revisão das políticas públicas em praticamente todas as áreas. O esforço de mudança será maior ou menor dependendo da área, e o exame do *acquis* mostrou, como vimos, um grau de convergência já elevado, mas se olharmos as comparações de dados em que a OCDE já inclui o Brasil, vemos que na maioria dos casos estamos no terço inferior dos indicadores, demonstrando bastante espaço para avançar.

CONCLUINDO

Em políticas públicas não há soluções miraculosas, e quando parece que há, não são sustentáveis. Entrar para a OCDE não é a panaceia que vai solucionar todos os males, nem é a fonte envenenada em que se bebe por engodo.

O pedido de acessão à OCDE foi um desdobramento da participação crescente do Brasil nas atividades da Organização, ao mesmo tempo em que se insere no quadro de crescimento da importância da economia brasileira na economia mundial e de maior participação do Brasil nos processos decisórios internacionais. O processo de acessão é também um instrumento que pode contribuir para o avanço de reformas com o objetivo de melhorar a gestão pública e elevar a produtividade da economia, ao acelerar a convergência das políticas públicas com o acervo de boas práticas registradas no *acquis*. Por sua metodologia, mesmo naquelas áreas em que as políticas brasileiras já são razoavelmente alinhadas com os instrumentos da OCDE e práticas de seus membros, o exercício será oportunidade para avaliação crítica da condução destas políticas, com contribuições para seu aperfeiçoamento.

Como descrito, não se trata de processo simples pelo qual se passa como uma formalidade menor. Exigirá a continuação dos esforços de preparação no conjunto da administração pública, para demonstrar alinhamento com os instrumentos da OCDE, quando houver esta convergência, negociar compromissos de mudanças internas quando os membros identificarem divergências que considerem importantes e

vontade política e capacidade de convencimento e negociação internos quando for necessário mudar. Nesse processo, é preciso recordar que se trata de uma comparação com os países mais bem-sucedidos econômica e socialmente e, portanto, conquanto se possa argumentar sobre a real pertinência de uma ou outra recomendação ou decisão da OCDE, à luz das características próprias ou estágio de desenvolvimento do Brasil, há um ônus da prova elevado quando a comparação é com práticas de países bem-sucedidos.

De toda forma, não só o Protocolo de acesso à OCDE, mas todas as modificações resultantes do processo de acesso que induzam modificações na legislação, passarão necessariamente pelo Congresso, não se podendo falar em nenhum caso que o processo de acesso obriga o Brasil a um alinhamento com políticas de interesse dos membros da OCDE. Trata-se de construção necessariamente coletiva, que passa pelos mecanismos democráticos de construção de consensos e visões majoritárias.

A OCDE propõe-se a ser instituição que busca *políticas melhores para vidas melhores* (*better policies for better lives*) por meio de políticas baseadas em evidências. Parodiando o ditado, evidência e caldo de galinha nunca fizeram mal a ninguém.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MRE. **Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump** – 19 mar. 2019. 2019a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20186-comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

MRE. **Tratamento Especial e Diferenciado e a OMC**. 2019b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20242-tratamento-especial-e-diferenciado-e-a-omc>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

OECD. ***A General Procedure for Future Accessions*** – C(2007)31/FINAL. 2007. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C\(2007\)31/Final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C(2007)31/Final)>. Acesso em: 3 jul. 2019.

OECD. ***A Strategy for Enlargement and Outreach***. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/37434513.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

OECD. ***Convention on the Organization for Economic Co-operation and Development***. 2019a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

OECD. ***Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement – C/MIN(2007)4/FINAL***. 2007. Disponível em: <<https://www.oecd.org/legal/41462458.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

OECD. ***Framework for the Consideration of Prospective Members – C-MIN-2017-13-EN***. 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

OECD. ***On-Line Guide to OCDE Intergovernmental Activity***. 2019b. Página inicial. Disponível em: <<https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByNameView.aspx?book=true>>. Acesso em: 10 set. 2018.

OECD. ***Supplementary Protocol No. 1 to the Convention on the OECD – 14 December 1960***. 2019c. Disponível em: <<https://www.oecd.org/general/supplementaryprotocolno1totheconventionontheoecd.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

VALOR ECONÔMICO. **EUA mantêm bloqueio na OCDE e não cumprem barganha com Brasil** – 07/05/2019. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/6243633/eua-mantem-bloqueio-na-ocde-e-nao-cumprem-barganha-com-brasil>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL E UNIÃO EUROPEIA NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA OMC: UMA INSÓLITA PARCERIA

Emerson Coraiola Yinde Kloss*

RESUMO

Este ensaio versa sobre as tratativas entre o Brasil e a União Europeia no processo preparatório da 10ª Conferência Ministerial (CM10) da Organização Mundial de Comércio (OMC), realizada em Nairóbi, capital do Quênia, em 2015. Descreve não apenas o processo que culminou na elaboração de uma proposta conjunta para o pilar de competição nas exportações em agricultura, a qual foi considerada crucial para o resultado obtido em Nairóbi – eliminação dos subsídios à exportação e disciplinas adicionais para medidas de efeito equivalente, como também analisa de que modo esta inusitada parceria se insere no contexto das alianças do Brasil no âmbito da OMC. O artigo argumenta que prescindir do apoio de parceiros com afinidades políticas em favor de uma aproximação pragmática com membros que compartilham os mesmos objetivos comerciais imediatos, ainda que por razões distintas, podem contribuir para produzir os resultados almejados.

Palavras-chave: OMC, Brasil e União Europeia, comércio agrícola internacional, competição nas exportações.

O ano de 2015 revelar-se-ia particularmente decisivo para o futuro das negociações agrícolas da Rodada Doha. Após vários anos de demora nas conversas sobre os chamados *três pilares* – subsídios aos agricultores domésticos, acesso a mercados (redução de tarifas e ampliação de quotas) e subsídios à exportação e medidas de efeito equivalente –, formava-se relativa *massa crítica* entre os membros da Organização Mundial do Comércio

* Diplomata de carreira desde 1999. Serviu nas Embaixadas do Brasil em Washington e em Assunção e na Delegação Permanente do Brasil junto à OMC.

(OMC) em torno de *possível resultado* agrícola, ou melhor, *um resultado possível*, por ocasião da 10ª Conferência Ministerial que se realizaria em dezembro daquele mesmo ano, em Nairóbi, Quênia.

À raiz da falta de avanços nas tratativas em agricultura da Rodada Doha figurava a impossibilidade de consenso, em 2008, sobre o pacote que vinha sendo negociado e que estava plasmado no documento de modalidades¹ TN/AG/W/4/Rev.4 – *Revised Draft Modalities for Agriculture*. Grosso modo, o problema residia na resistência dos Estados Unidos em aceitarem disciplinas mais permissivas e, portanto, menos liberalizantes, para a proteção aos agricultores locais por países em desenvolvimento como China e Índia, cujos dispêndios de apoio doméstico, calculados em base à metodologia prevista no Anexo 3 do Acordo sobre Agricultura (AsA) da OMC pareciam crescer de modo exponencial, inclusive em montantes alegadamente superiores aos limites *de minimis* permitidos pelo acordo.

De outra parte, chineses e indianos, escudados no G20 agrícola, liderado pelo Brasil, argumentavam que as regras multilaterais de comércio, negociadas na Rodada Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), constrangiam significativamente sua capacidade de produção agrícola para fins de segurança alimentar, enquanto proporcionavam espaço suficiente para que agricultores ricos no hemisfério norte, em particular nos EUA, continuassem a receber apoio governamental distorcivo ao comércio.

Paralelamente, membros com fortes interesses protecionistas em agricultura, como Japão, Suíça e, em menor medida, a própria União Europeia, vinculavam, em base ao princípio do *single undertaking*, avanços no capítulo agrícola das negociações a resultados que buscavam em outras áreas, notadamente acesso a mercados para bens industriais e serviços. Essa vinculação entre áreas de interesse ofensivo (maior acesso a mercados e regras multilaterais menos permissivas) e defensivos (menor acesso a mercados e maior proteção para políticas públicas domésticas) e os *trade-offs*, que favorecia sempre, caracterizaram as rodadas negociadoras

1 O termo “modalidade” forma parte do jargão da diplomacia comercial e, resumidamente, pode ser entendido como as condições acordadas para se chegar a um compromisso. A fórmula e os coeficientes de redução tarifária, por exemplo, são a modalidade utilizada para chegar à tarifa final (compromisso) a ser aplicada por um membro às importações proveniente dos demais membros da Organização.

do GATT e possibilitaram, como resultado da Rodada Uruguai, a criação da OMC, em 1995.

Para alguns analistas, a complexidade e o alcance das regras que se acordaram com a criação da OMC e a expansão no número de membros (atualmente são 164, que respondem por 98% do comércio mundial), com estádios de desenvolvimento e objetivos comerciais os mais variados, teriam inviabilizado o sistema de negociação de rodadas com base no *single undertaking*. Em outras palavras, a Organização ora sofreria com seu próprio êxito. Há quem defenda, nesse contexto, algo que se poderia denominar *negociações institucionalizadas*, segmentadas e temáticas, as quais levariam ao gradual aperfeiçoamento das regras multilaterais de comércio com base em objetivos comuns à virtual totalidade dos membros, em ciclos negociadores mais curtos. O primeiro exemplo concreto do que poderia ser algo próximo a esse formato ocorreu durante a 9ª Conferência Ministerial da OMC, que teve lugar em Bali, Indonésia, em 2013.

BALI E SEUS REFLEXOS NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS

Em Bali, a OMC produziu o primeiro acordo multilateral de sua história e da Rodada Doha. Parte do *Pacote de Bali*, o Acordo de Facilitação de Comércio (Decisão WT/MIN(13)/36) entrou em vigor em 22 de fevereiro de 2017, após sua retificação por dois terços dos membros da Organização. Seguindo a lógica de depuração de propostas e construção de bases mínimas de consenso, a aprovação do acordo representou, na prática, a ruptura do *single undertaking*, princípio que, a exemplo das rodadas anteriores do GATT, também norteava as discussões sobre os temas da Agenda de Desenvolvimento de Doha (DDA, na sigla em inglês).

Os ministros reunidos em Bali também aprovaram uma Declaração Ministerial sobre Competição nas Exportações² (WT/MIN(13)/40) que daria novo fôlego às tratativas relacionadas a possíveis novas disciplinas nesta área em Genebra, nos dois anos subsequentes:

2 Competição nas exportações é o termo utilizado para as medidas de caráter comercial que afetam a competitividade exportadora de um produto agrícola. Na OMC, referem-se aos subsídios diretos à exportação e outras medidas de efeito equivalente a esses subsídios, como créditos, garantias e seguros à exportação, ajuda alimentar internacional e empresas estatais de comércio.

8. With the objective on export competition set out in the 2005 Hong Kong Ministerial Declaration in mind and with a view to maintaining the positive trend noted previously, we shall exercise utmost restraint with regard to any recourse to all forms of export subsidies and all export measures with equivalent effect. To this end, we undertake to ensure to the maximum extent possible that:

- The progress towards the parallel elimination of all forms of export subsidies and disciplines on all export measures with equivalent effect will be maintained;*
- The level of export subsidies will remain significantly below the Members' export subsidy commitments;*
- A similar level of discipline will be maintained on the use of all export measures with equivalent effect.*

É importante recordar que já em 2005, durante a Conferência Ministerial de Hong Kong, os membros da OMC haviam chegado a acordo para eliminar os subsídios à exportação de produtos agrícolas até o final de 2013, plasmado na Declaração Ministerial adotada na ocasião. Embora o compromisso de seguir trabalhando para que os subsídios à exportação fossem eliminados tenha sido renovado, a decisão de Bali sobre competição nas exportações esteve aquém das expectativas dos exportadores agrícolas, que almejavam nada menos que a plena implementação da Declaração de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC):

6. We agree to ensure the parallel elimination of all forms of export subsidies and disciplines on all export measures with equivalent effect to be completed by the end of 2013. This will be achieved in a progressive and parallel manner, to be specified in the modalities, so that a substantial part is realized by the end of the first half of the implementation period. We note emerging convergence on some elements of disciplines with respect to export credits, export credit guarantees or insurance programmes with repayment periods of 180 days and below. We agree that such programmes should be self-financing, reflecting market consistency, and that the period should be of a sufficiently short duration so as not to effectively circumvent real commercially-oriented discipline. As a means of ensuring that trade-distorting practices of STEs are eliminated, disciplines relating to exporting STEs will extend to the future use of monopoly powers so that such powers cannot be exercised in any way that would circumvent the direct disciplines on STEs on export subsidies, government financing and the underwriting of losses. On food aid, we reconfirm our commitment to maintain an adequate level

and to take into account the interests of food aid recipient countries. To this end, a "safe box" for bona fide food aid will be provided to ensure that there is no unintended impediment to dealing with emergency situations. Beyond that, we will ensure elimination of commercial displacement. To this end, we will agree effective disciplines on in-kind food aid, monetization and re-exports so that there can be no loop-hole for continuing export subsidization. The disciplines on export credits, export credit guarantees or insurance programmes, exporting state trading enterprises and food aid will be completed by 30 April 2006 as part of the modalities, including appropriate provision in favour of least-developed and net food-importing developing countries as provided for in paragraph 4 of the Marrakesh Decision. The date above for the elimination of all forms of export subsidies, together with the agreed progressivity and parallelism, will be confirmed only upon the completion of the modalities. Developing country Members will continue to benefit from the provisions of Article 9.4 of the Agreement on Agriculture for five years after the end-date for elimination of all forms of export subsidies.

Não obstante a frustração em Bali, o processo de sessões dedicadas no Comitê de Agricultura da OMC para o monitoramento no emprego de subsídios à exportação de produtos agrícolas instituído pela Decisão WT/MIN(13)/40 revelou-se exercício útil e necessário para pautar as negociações sobre o passo seguinte a ser dado, qual seja, o de implementar aquilo que já havia sido acordado em Hong Kong.

O intercâmbio havido entre os membros, apoiado em documentos compilados pelo Secretariado a partir das notificações apresentadas e das respostas ao questionário aprovado em Bali, confirmou dois aspectos já conhecidos e que seriam fundamentais para o resultado alcançado em Nairóbi: i) a significativa perda de importância econômica dos subsídios diretos à exportação como instrumento de política comercial para a grande maioria dos membros da Organização, inclusive os EUA e a União Europeia, o que dava à sua eliminação as características de um *low-hanging fruit* no jargão das negociações comerciais; e ii) uma melhor compreensão dos programas de créditos e garantias à exportação e de seus impactos sobre o comércio, para o que igualmente contribuiu, como se examinará em maior detalhe adiante neste artigo, o resultado do contencioso sobre o algodão entre o Brasil e os EUA (*DS267 US – Upland Cotton*).

Com a entrada em vigor do Acordo sobre a Agricultura da OMC, os membros adotaram compromissos de redução de subsídios à exportação,

em valor e quantidade, de produtos agrícolas, bem como se submeteram às novas disciplinas do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). Comprometeram-se, portanto, a limitar o apoio financeiro oferecido aos exportadores, o qual eleva artificialmente a competitividade desses produtos em terceiros mercados e ajustar seus programas de créditos à exportação às disciplinas do ASMC. Cabe notar que, enquanto os subsídios à exportação para produtos manufaturados já estavam proibidos, pelas regras do GATT, desde a década de 1970, com a adoção do *Código de Subsídios* durante a Rodada Tóquio do GATT, este tipo de apoio distorcivo para produtos agrícolas somente viria a ser disciplinado, por primeira vez, em 1995.

De qualquer modo, a limitação imposta à capacidade de reduzir artificialmente os preços de exportação introduzidas pelos acordos da OMC ainda que inicialmente modesta, surtiu os efeitos desejados, a ponto de levar alguns dos principais utilizadores deste instrumento, entre os quais os Estados Unidos e a União Europeia, a promoverem mudanças em suas políticas de apoio ao setor agrícola, não sem antes, aclare-se, terem sido condenados em disputas levadas ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (BAYER; DE MORAIS, 2013).

A IMPORTÂNCIA DOS CONTENCIOSOS DO AÇÚCAR E DO ALGODÃO PARA O ÊXITO DE NAIRÓBI

Não há que se perder de vista o fato de que, paralelamente às negociações da Rodada Doha, o Brasil levou ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC duas disputas que se revelariam emblemáticas para a Organização e que teriam consequências determinantes para as etapas seguintes das tratativas em Genebra.

A primeira delas envolveu o questionamento, em 2002, dos subsídios à exportação de açúcar dados pela União Europeia (*DS266 – EU Export Subsidies on Sugar*). O Órgão de Apelação confirmou a decisão do painel que considerou ter a União Europeia, por meio do seu programa comumente conhecido como *Common Organization of Sugar – CMO*, concedido apoio financeiro que superava o nível máximo permitido, resultando em violação de seus compromissos na OMC. Como produto da decisão, a União Europeia promoveu uma reforma de seu programa para o açúcar que resultou em drástica redução nas exportações comunitárias

de açúcar. Em realidade, a União Europeia passou de exportador para importador líquido do produto.

Simultaneamente, o Brasil abriu uma segunda frente de questionamento contra outro membro da Organização que teve como alvo as medidas de apoio distorcivo ao comércio dos Estados Unidos para o algodão (*DS267 – US Upland Cotton*). Tratou-se, nessa disputa, não apenas os subsídios à produção agrícola, como também os programas de garantias à exportação e outras medidas que qualificavam como subsídios domésticos e à exportação. O Brasil obteve uma importante vitória ao provar que os programas estadunidenses não se encontravam em conformidade com as regras da OMC e violavam os compromissos assumidos pelo país, causando prejuízos aos produtores brasileiros de algodão.

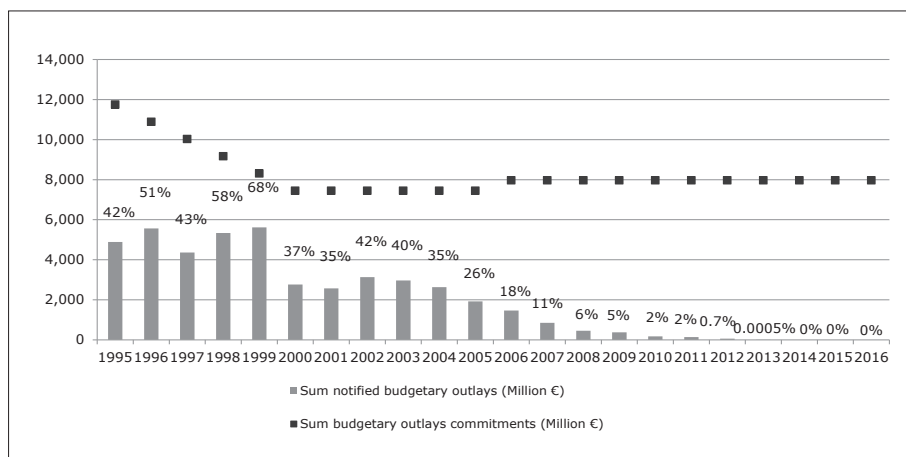
Pode-se afirmar com relativa segurança que ambas as disputas, além de emblemáticas no tocante funcionamento do sistema multilateral de comércio, repercutiram sobre o posicionamento dos principais atores na área agrícola internacional. A comprovação de que alguns dos programas estadunidenses e europeus, ao contrário do que se alegava, não estavam conformes às regras multilaterais, algo que também colocava em dúvida a legalidade dos programas para outras *commodities*, marcou um ponto de inflexão no que se refere às possibilidades de se impor um resultado negociador previamente ajustado entre a União Europeia e os EUA aos demais membros, como ocorrera no final da Rodada Uruguai do GATT, com o *Acordo de Blair House*. Não se trata aqui de relativizar o peso e a importância desses dois atores e sua capacidade de gerar resultados que atendam às demandas de suas indústrias, sejam ofensivas ou defensivas. O que se pretende mostrar é que o sistema pode ser usado para definir, de modo prático, aquilo que está efetivamente permitido pelas regras acordadas, reduzindo em alguma medida, pela via do litígio, as opções de políticas públicas (o chamado *policy space*) e negociadoras daqueles membros cujos programas foram condenados.

É interessante notar, nesse contexto, que a União Europeia, ferrenha opositora a cortes profundos nos subsídios à exportação ao longo da Rodada Uruguai do GATT, os quais auxiliavam a manter artificialmente os preços aos produtores europeus em contextos de superprodução (*montanhas de manteiga e os lagos de leite* para recordar imagem comumente

utilizada para ilustrar os efeitos nefastos da Política Agrícola da União Europeia), gradualmente altera sua posição para, em Nairóbi, assumir o papel de protagonista na defesa de sua completa eliminação.

Por ter sido impelida a alterar seu esquema de apoio à exportação pela condenação nos painéis movidos por Brasil e Austrália, a ponto de uma completa reformulação do sistema, a União Europeia passou interessar que outros membros também fossem impedidos de se valer do mesmo tipo de instrumento. Nesse contexto, a eliminação completa dos subsídios à exportação serviria para, ainda que parcialmente, compensar a perda de mercados externos para os seus produtores. Vale recordar, por sua vez, que os benefícios aos produtores competitivos de açúcar resultaram, sobretudo, da retirada do mercado internacional do açúcar produzido na União Europeia, já que o acesso ao mercado comunitário continua obstaculizado pelas restrições quantitativas (quotas tarifárias). Fazia sentido, portanto, que a União Europeia buscasse formas de assegurar preços internacionais mais favoráveis a seus produtores menos competitivos com regras mais estritas no pilar de competição nas exportações, tanto pela proibição do uso dos subsídios à exportação como pelo disciplinamento mais rígido para as medidas de efeito equivalente.

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA



Fonte: OMC. Documento G/AG/W/125/Rev.9 (24/07/2018).

As consequências do painel movido contra a União Europeia transcenderam o setor açucareiro. Como se observa no quadro acima, a partir de 2003, registra-se uma redução substancial no volume de dispêndios notificados pela União Europeia à OMC na rubrica de subsídios à exportação, chegando a virtualmente zero no ano de 2013. Obviamente, a reforma não esteve limitada ao açúcar e alcançou todo o espectro da produção agrícola europeia (carne de aves foi o último produto a se beneficiar de subsídios à exportação na União Europeia).

Pode-se dizer, portanto, que esse capítulo da reforma da Política Agrícola Comum (PAC) foi dos mais importantes por duas razões principais: i) a remoção de ferramenta que proporcionava condições de competitividade artificiais aos produtos agropecuários europeus no mercado internacional, em detrimento de produtores mais eficientes, como o Brasil; ii) deu à Comissão Europeia a oportunidade de demandar reformas semelhantes de seus parceiros comerciais, entre eles os vizinhos não membros da União Europeia, Noruega e Suíça, mercados de interesse imediato dos produtores europeus.

Nesse sentido, a alteração substancial no perfil de subsidiador da União Europeia mostrar-se-ia decisiva para permitir à Comissão Europeia posicionar-se ativamente nas negociações do pilar de competição nas exportações das negociações agrícolas da OMC e trabalhar em coordenação com países que criticavam abertamente seus programas de subsídios, como o Brasil, a ponto de questioná-los no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

BLAIR HOUSE, CANCÚN E G20A: MUDANÇAS NA POSIÇÃO DO BRASIL

Em 2015, a atuação brasileira nas negociações agrícolas da OMC encontraria um ponto de inflexão. Historicamente, os negociadores brasileiros, em linha com o nível de competitividade alcançado pelo agronegócio nacional, defendiam a ampla liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, pela adoção de regras multilaterais que restrinjam, cada vez mais, a possibilidade de recurso a instrumentos distorcivos, como os subsídios à produção e à exportação. Essa nem sempre foi uma tarefa fácil, uma vez que os principais subsidiadores têm sido os países desenvolvidos, com ampla influência no processo decisório nas instâncias multilaterais, desde o GATT.

De fato, a aliança entre os dois maiores provedores de subsídios agrícolas, Estados Unidos e União Europeia marcaram historicamente o processo, lento, diga-se, de incorporação do setor agrícola às regras multilaterais de comércio. O gradual disciplinamento das políticas agrícolas teve como característica, ao longo de anos de negociação, os parâmetros dados pelos limites das respectivas leis agrícolas estadunidense (a *Farm Bill*) e europeia (a Política Agrícola Comum). Em outras palavras, os avanços negociadores produziam regras que, sem grandes custos, acomodavam os programas de apoio aos agricultores das duas grandes potências ou permitiam uma transição controlada para formas de ajuda, em teoria, menos distorcivas. Seriam as normas internacionais que se adaptariam às políticas domésticas e não o contrário.

Assim, como havia sido mencionado *en passant* acima, o resultado das consultas bilaterais entre os Estados Unidos e a União Europeia de fins de 1992, conhecido informalmente como *Acordo de Blair House* (em referência à casa de hóspedes do governo estadunidense localizada em Washington onde se deram as negociações), em que pese ter rompido o principal impasse da Rodada Uruguai, produziu regras que, em última instância, não seriam satisfatórias para os países exportadores agrícolas reunidos no Grupo de Cairns, entre eles o Brasil. No entanto, a opção inconveniente de ter uma vez mais o setor agrícola fora da cobertura das regras multilaterais levou a que esses países se juntassem ao consenso, com a condição de que este seria o primeiro passo no processo de *reforma fundamental* do apoio e da proteção ao setor agrícola³. É importante ressaltar que, à época da conclusão da Rodada Uruguai, o agronegócio brasileiro ainda não havia passado pelo período de acelerado crescimento que o colocou entre as principais potências do setor, o que, logicamente, limitava sua influência no processo decisório da Organização.

Passado o período de implementação dos compromissos assumidos pelos membros da OMC ao final da Rodada Uruguai, as negociações em agricultura foram retomadas conforme o disposto no artigo 20 do Acordo sobre Agricultura, com o objetivo de aprofundar a reforma das políticas agrícolas nos chamados *três pilares*: reduções tarifárias (acesso a mercados); cortes em subsídios distorcivos (apoio interno); reduções, com vistas à

3 Pelo artigo 20 do Acordo sobre Agricultura da OMC, definiu-se a continuidade do processo de reforma das regras multilaterais que regem o comércio agrícola.

eliminação, dos subsídios à exportação (competição nas exportações). O Brasil, como integrante do Grupo de Cairns, defendia progressos substanciais nas três áreas, que criassem condições de competitividade mais favoráveis ao agronegócio nacional, o qual, desde a estabilização econômica de meados da década de 1990, seguia ganhando maior participação no mercado internacional.

Com o lançamento da Rodada Doha, em 2001, as discussões em curso sobre a reforma agrícola foram encampadas na Agenda de Desenvolvimento de Doha, o que, imaginava-se, poderia facilitar um resultado mais ambicioso, já que se ampliariam os *trade-offs* possíveis entre os interesses ofensivos e defensivos dos membros. Por essa lógica, que constitui uma das ferramentas típicas de negociações comerciais, países mais protecionistas na área agrícola poderiam *compensar* suas concessões com melhorias de acesso em outros setores – manufaturas ou serviços, por exemplo –, mantendo mais facilmente o *equilíbrio de direitos e obrigações*, outro dos princípios basilares do sistema multilateral de comércio.

Ocorre que, com o progresso nas tratativas, que estavam previstas para serem concluídas na Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, os países agroexportadores competitivos se depararam com a perspectiva de serem confrontados com um *novo Blair House*. De fato, os Estados Unidos e a União Europeia vinham mantendo conversações com o propósito de, uma vez mais, chegar a acordo com alcance limitado sobre seus respectivos programas agrícolas. O Congresso estadunidense havia aprovado o *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, que não apresentava mudanças significativas em relação à lei anterior, adotada após a entrada em vigor dos acordos constitutivos da OMC, em 1996. A União Europeia, por seu turno, adotara, em junho de 2003, pacote substantivo de reforma para *desacoplar* os subsídios concedidos a culturas comerciais (*major crops*).

Com base no desenho vigente de suas políticas agrícolas à época, os dois grandes atores efetivamente apresentaram, a poucas semanas da Conferência Ministerial, proposta conjunta, a qual, ainda que abrangesse os *três pilares* da negociação, preservava interesses defensivos e não representava ganhos reais em termos de redução de apoio distorcivo, ao alcance das expectativas brasileiras. O documento provocou reação imediata do Brasil e de outros países em desenvolvimento, que criticaram sua pouca ambição. Contribuiu, nesse contexto, para galvanizar processo de aproximação de

países em desenvolvimento, que havia iniciado meses antes sob a liderança brasileira durante a preparação para a Ministerial de Cancún e que levou à formação do Grupo das 20 Nações em Desenvolvimento para Agricultura (G20A).

De acordo com o então chanceler brasileiro Celso Amorim, a constituição do G20A foi produto direto da tentativa de os Estados Unidos e a União Europeia tentarem resultados modestos em agricultura. Sob a perspectiva dos interesses comerciais brasileiros, mas principalmente das diretrizes da política externa de então, a conformação de eixo de concertação Sul-Sul era o caminho natural para, no pior dos cenários, obstaculizar o acordo, o que efetivamente ocorreu durante a reunião na cidade turística mexicana, mas também encontrar pontos de convergência que pudessem servir de base para posições comuns no dossiê agrícola. De fato, o *núcleo duro* do agrupamento teve origem na aproximação política do Brasil com a Índia e essa aliança era considerada “absolutamente fundamental e estratégica” para contrarrestar o peso específico dos Estados Unidos e da União Europeia na OMC (AMORIM, 2011).

Essa nova configuração negociadora não veio sem custos. Ao contrário do Grupo de Cairns, mais homogêneo quanto ao objetivo de promover a liberalização do comércio agrícola, reflexo do grau de competitividade do setor agrícola dos seus integrantes, o G20A reunia membros com diferentes níveis de desenvolvimento de sua agricultura. Ao buscar responder as preocupações de seus agricultores com possíveis impactos da liberalização comercial e a necessidade de prover os meios de subsistência a grandes populações urbanas, a posição de países relevantes em matéria comercial, como Índia, China e África do Sul, entravam em choque com as aspirações dos exportadores agrícolas, historicamente comprometidos com a promoção de um mercado internacional mais livre. Para se chegar ao consenso, portanto, o Brasil e outros membros com agendas mais liberalizantes se viram na contingência de reduzir suas expectativas ofensivas, particularmente em acesso a mercados. Se, de uma parte, esse choque de interesses produzia propostas *middle ground*, com maior poder de atração, de outra, sacrificava o objetivo principal de reduzir os entraves ao comércio na linha do que era defendido por Brasil e outros agroexportadores. De fato, em acesso a mercados,

por exemplo, o posicionamento do G33⁴ revelou que o interesse do grupo em estabelecer um Mecanismo de Salvaguarda Agrícola Especial (SSM, na sigla em inglês), não estava necessariamente vinculado aos cortes tarifários que eventualmente seriam acordados ao final da Rodada Doha, conforme propugnava o G20A. O interesse real era criar instrumento que pudesse *compensar* as concessões feitas no âmbito do Acordo sobre Agricultura da OMC, considerado *desequilibrado* em desfavor dos países em desenvolvimento importadores de alimentos, como instrumento *stand alone* permanente.

Assim, o G20A, útil em Cancún e nos anos subsequentes, foi gradualmente perdendo sua relevância como foro de concertação de posições dos países em desenvolvimento na OMC até o ponto de sua virtual paralisação nos anos recentes. O recrudescimento das posições defensivas de China, Índia e de outros países com sensibilidades no seu setor agropecuário pertencentes aos dois grupos, G20A e G33, mostrou que as divergências com as posições dos membros com interesses ofensivos, latentes desde a constituição do grupo, tornaram-se irreconciliáveis.

Em que pese a relevante contribuição do G20A para as negociações do pós-Cancún, essa evolução indesejada na dinâmica negociadora do agrupamento concebido e impulsionado pela diplomacia brasileira explicará, em grande medida, a mudança de posicionamento do Brasil em relação às suas alianças negociadoras no dossiê agrícola, após as frustrações resultantes dos sucessivos impasses nas negociações da Rodada Doha. Observar-se-á, nesse sentido, maior abertura para alianças pragmáticas e orientadas por resultado, tanto com membros em desenvolvimento como desenvolvidos, além de um reengajamento do Brasil no Grupo de Cairns.

BRASIL E UNIÃO EUROPEIA E A CONTRIBUIÇÃO PARA NAIRÓBI

Nos primeiros meses de 2015, o Brasil, no que se poderia caracterizar como uma *luta morro acima*, era uma das poucas vozes a pleitear que a Conferência Ministerial de Nairóbi produzisse resultados nos três pilares

4 A exemplo do G20A, o G33 também surgiu na Conferência Ministerial de Cancún como *Aliança para Produtos Especiais e o Mecanismo de Salvaguarda Agrícola* com o objetivo de avançar os interesses de países com sensibilidades comerciais na área de acesso a mercados de países em desenvolvimento. É coordenado pela Indonésia e tem entre seus membros vários países que formam parte do G20A, inclusive China e Índia.

de agricultura. O clima não era dos mais favoráveis. Após anos de impasse nas negociações da Rodada Doha, havia justificadas desconfianças sobre a capacidade de a OMC promover profundas reformas liberalizantes em área de grande sensibilidade interna para muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em certa medida, esta desconfiança, que permanece, por não ter sido possível avançar nos outros dois pilares da agricultura (apoio doméstico e acesso a mercados), atualmente é agravada pela descrença em relação ao multilateralismo em alguns centros de poder decisório e as diferenças filosóficas sobre o próprio papel que a Organização deve ter na promoção de uma economia mais integrada.

Contra esse cenário pouco favorável, em que os membros da Organização estavam entrincheirados em suas posições maximalistas, imaginava-se que seriam mínimas as chances de se chegar a um consenso nos poucos meses que faltavam para a reunião ministerial. Esse prospecto pouco favorável colocava o Brasil em situação delicada. Ainda que as pressões internas por ganhos comerciais na frente multilateral não fossem fortes naquele momento, seria difícil apoiar resultado em Nairóbi que não incluísse agricultura após os longos anos de espera desde a criação da OMC. O desafio era, portanto, encontrar o caminho para viabilizar esse objetivo.

Pelos fatores descritos ao longo deste artigo, em particular a perda de importância comercial generalizada dos subsídios à exportação, o pilar de competição nas exportações parecia ser o *candidato natural* para formar parte do pacote. Havia relativa *massa crítica* entre os exportadores agrícolas para apoiar resultado apenas neste pilar. Faltaria, assim, definir a estratégia a ser usada para tanto. Entre os apoiadores, sobretudo os membros do Grupo de Cairns, compartilhava-se a percepção de que as probabilidades de se chegar à meta principal de eliminação dos subsídios à exportação aumentariam na proporção em que o resultado final das negociações estivesse mais próximo do texto de modalidades da Rodada Doha (TN/AG/W/4/Rev.4 – *Revised Draft Modalities for Agriculture*). De outra parte, ainda que o texto contasse com um equilíbrio interno nas quatro frentes do pilar (subsídios à exportação, créditos à exportação, empresas estatais de comércio e ajuda alimentar internacional), permanecia o risco de que os não demandantes bloqueassem as tratativas por entenderem que esse *equilíbrio* estava sujeito a avanços nos demais pilares da negociação agrícola ou mesmo em outras áreas, como serviços, por exemplo.

Dos integrantes do chamado P5 (configuração informal de membros da OMC integrado por Brasil, China, Estados Unidos, Índia e União Europeia), apenas o Brasil, até aquele momento, defendia abertamente que a agricultura deveria formar parte dos entregáveis (*deliverables*) de Nairóbi. China e Índia, em que pese a defesa retórica do documento de modalidades como *base das negociações* que promoviam em conjunto com outros países em desenvolvimento do G33, não pareciam dispostos a moverem-se de suas posições de princípio, em particular a defesa do *single undertaking*, para facilitar o consenso em tema que não lhe interessava diretamente. Em outras palavras, não haveria incentivos suficientes para alterar o *status quo*. Em situação similar estavam os Estados Unidos, cujo interesse principal nas negociações agrícolas não estava no pilar de competição nas exportações. Restava a União Europeia, cujos interesses defensivos em agricultura historicamente se sobrepunham a eventuais demandas ofensivas que pudesse ter.

Assim, não foi sem surpresa que o Brasil recebeu, após o recesso de verão em Genebra, a sugestão da União Europeia de que se trabalhasse conjuntamente com o objetivo de apresentar proposta para o pilar de competição nas exportações, tendo por base o documento TN/AG/W/4/Rev.4. A ideia, do ponto de vista estratégico, seria introduzir alterações mínimas ao texto, de modo a diminuir possíveis resistências.

Para o Brasil, uma eventual aliança com a União Europeia em agricultura ensejava alguns questionamentos importantes. Primeiramente, impunha-se a relação do país, levando em conta sua condição de coordenador do agrupamento, com os demais integrantes do G20A, particularmente China e Índia. Recorde-se que as propostas que serviram de base para construir o documento de modalidades TN/AG/W/4/Rev.4 foram gestadas no grupo e traduziam um delicado equilíbrio que vinha garantindo apoio de número significativo de países em desenvolvimento. Era necessário, portanto, considerar as implicações que decorreriam de se romper esse equilíbrio. Em segundo lugar, seria possível chegar a um consenso com a União Europeia em torno a eventual proposta conjunta em tema no qual tradicionalmente estivemos em lados opostos da mesa? Superada esta etapa, quais seriam as reais possibilidades de outros membros se juntarem ao esforço e chegar a um documento com maior respaldo, que

permitisse apresentar algum produto para exame dos ministros na capital queniana?

Após ponderar os prós e contras da proposta europeia, a decisão de Brasília foi de buscar acordo com os europeus. Pesou nesta decisão, entre outros fatores: i) a estagnação das negociações técnicas do G20A, que sequer permitia fosse considerada a conveniência de se ter um acordo restrito ao pilar de competição nas exportações na CM10; ii) o interesse brasileiro em regras mais estritas em agricultura, incluindo a eliminação dos subsídios à exportação e novas disciplinas para as medidas de efeito equivalente; iii) a expectativa de outros países em desenvolvimento da região de que o país liderasse o esforço negociador nessa direção; iv) a constatação de que haveria escassas probabilidades de acordo em torno dos pilares de apoio doméstico e subsídios à exportação e; v) a avaliação de que sem outro ator relevante da OMC, preferencialmente membro do P5, seria muito improvável que, de início, as discussões sobre agricultura se mantivessem vivas em Genebra e, superado este obstáculo, se pudesse chegar em Nairóbi com algo sobre a mesa, mesmo que somente em competição nas exportações⁵.

As tratativas entre o Brasil e a União Europeia foram conduzidas a partir das missões em Genebra, com a participação de especialistas de Brasília e Bruxelas por videoconferência. Substantivamente, as alterações centraram-se na atualização das datas para eliminação dos subsídios à exportação, pelo reforço nos dispositivos referentes à transparência, com a incorporação à proposta dos elementos acordados em Bali para a revisão anual sobre competição nas exportações (Decisão WT/MIN(13)/40) e, principalmente, a inclusão de modificação nos critérios de autofinanciamento dos programas de apoio financeiro às exportações (créditos, garantias, seguro e resseguro). Esta última modificação tinha por objetivo de buscar assegurar, conforme as Declarações Ministeriais de Hong Kong e Bali, a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e disciplinas em todas as medidas de exportação

5 Com efeito, em reunião restrita com alguns membros com maior interesse nas negociações agrícolas, realizada na missão da Austrália no início de setembro de 2015, logo após o recesso estival, os Estados Unidos apresentaram proposta na área de apoio doméstico que foi lida como parte de estratégia para inviabilizar a continuidade das negociações. O texto, além de insuficiente em seu nível de ambição, ao ter como alvo programas utilizados por China e Índia, foi de pronto rechaçada por esses dois membros.

com efeito equivalente, condição indispensável para que a Comissão Europeia obtivesse o apoio dos estados-membros ao texto. Em outras palavras, os produtores agrícolas europeus estariam dispostos a abrir mão da possibilidade de serem beneficiados com subsídios à exportação, desde que seus parceiros comerciais que utilizam programas de créditos e garantias à exportação, especialmente os Estados Unidos, se sujeitassem a novos parâmetros, mais próximos dos aplicados às exportações de bens industriais.

Para o Brasil, a posição comunitária não apenas fazia sentido do ponto de vista negociador, como também ia ao encontro das demandas brasileiras. Como mencionado acima, o país havia sido bem-sucedido ao comprovar no Órgão de Solução de Controvérsias que o programa de créditos à exportação dos EUA *General Sales Manager* GSM-102 era um subsídio à exportação de algodão, proibido no caso norte-americano (o produto não consta da lista de compromissos consolidados dos EUA e, por essa razão, não poderia ser beneficiado com subsídios à exportação). Como resultado do contencioso, os negociadores brasileiros vinham defendendo junto às autoridades estadunidenses a revisão do programa, de modo a ajustá-lo às regras multilaterais. O Brasil argumentou, nesse contexto, que os prêmios cobrados para as garantias dadas pelo programa fossem calculados conforme a metodologia do Arranjo sobre Créditos à Exportação da OCDE, de modo a que o programa fosse financeiramente sustentável no longo prazo (BAYER; DE MORAIS, 2013). Nesse contexto, o Brasil e a União Europeia concordaram em incluir na proposta conjunta dispositivo que condicionava operações com prazo de repagamentos mais longos à utilização da metodologia do Arranjo da OCDE para cálculo dos prêmios (JOB/AG/48/Corr.1).

A aproximação entre o Brasil e a União Europeia, portanto, encerrava duas dimensões essenciais. A primeira delas era de natureza política. Havia convergência na percepção de que os membros interessados na preservação e no fortalecimento do sistema multilateral do comércio deveriam tomar a dianteira do processo negociador. Havia essa expectativa por parte de outros membros. Na dimensão técnica, que em última instância reflete os interesses comerciais das partes envolvidas, a convergência igualmente existia. Houve até mesmo o cuidado de se tentar evitar que fosse aberto flanco para ser explorado pela Índia para bloquear as tratativas ainda em

Genebra ao limitar as mudanças ao parágrafo sobre o artigo 9.4 do Acordo sobre Agricultura, de especial interesse daquele país, à atualização da data de sua eliminação⁶.

Consolidado o entendimento político-técnico, a Comissão Europeia, como parte do processo decisório europeu, submeteu o projeto de proposta à consideração dos estados-membros. Com o aval dos 28 países ao texto negociado, passou-se à seguinte etapa, que consistiu em angariar apoio de membros *like-minded* ao texto, em processo conjunto de *outreach*, em Genebra. As consultas se iniciaram, por sugestão do Brasil, com os demais sócios do MERCOSUL – Argentina, Paraguai e Uruguai –, também integrantes do G20A e do Grupo de Cairns, que prontamente se somaram ao esforço conjunto de Brasil e União Europeia. Outros dois membros do Grupo de Cairns – Nova Zelândia e Peru –, além de Albânia, República de Moldova, e Montenegro, esses três últimos países em processo de acesso à União Europeia se juntaram como copatrocinadores da proposta.

A composição algo heterodoxa dos copatrocinadores do documento JOB/AG/48 não deixa de refletir a combinação das duas dimensões acima mencionadas: a gravitação política em torno a dois membros do P5 que decidiram realizar o último intento de buscar um resultado em agricultura na CM10, e o interesse em dar sobrevida para as negociações técnicas com a tabulação da proposta conjunta.

Não obstante o fato de o documento apresentado ser muito próximo do texto de modalidades, as conversas após sua circulação em Genebra, nas mais distintas configurações de membros, não foram menos difíceis. Como dito anteriormente, havia ainda forte resistência à tentativa de se obter um resultado isolado em agricultura, haja vista a perspectiva de que os poucos membros envolvidos que se valiam de subsídios à exportação – Canadá, Noruega e Suíça – tivessem que eliminá-los sem o *pagamento* em outra área. De outra parte, pesava sobre esses poucos beneficiários o ônus político de defender instrumento comercial duramente criticado pelos impactos tão negativos que causavam a países em desenvolvimento, exportadores agrícolas ou não. A grande maioria dos países em desenvolvimento estava interessada em outro componente do dossiê agrícola. Tacitamente,

6 Isso fez com que a Austrália, que tem a Índia como principal competidor no mercado asiático, não copatrocinasse a proposta conjunta Brasil-UE JOB/AG/48.

sinalizavam que não aceitariam acordo em competição nas exportações sem obter, em contrapartida, a criação da SSM.

Com efeito, não se pôde chegar a um acordo mínimo em Genebra e os ministros aterrissaram em Nairóbi sem contar com um texto de base em competição nas exportações para negociar. Graças em grande medida à tenacidade e a disposição incansável para superar as dificuldades e aproximar posições do presidente do Comitê sobre Agricultura em Sessão Especial, embaixador Vangelis Vitalis (Nova Zelândia), e os bons ofícios do diretor-geral da OMC, embaixador Roberto Azevêdo, os ministros do P5, após longas horas de negociação que se estenderam pela madrugada do último dia da CM10, puderam chegar a um consenso sobre o projeto de decisão, o qual foi cancelado pelos demais membros na sessão plenária final, sob a forma da Decisão WT/MIN(15)/45.

Após várias décadas, os subsídios à exportação para produtos agrícolas seriam definitivamente eliminados, com efeitos imediatos para os países desenvolvidos e com um ano de carência para países em desenvolvimento (final de 2018). Países desenvolvidos que ainda contavam com subsídios à exportação, em particular Canadá, Noruega e Suíça, foram beneficiados com um período de transição maior, até 2020, enquanto países em desenvolvimento em condições similares têm prazo até 2022. Em todo caso, os subsídios à exportação estarão totalmente eliminados, em 2023, com o fim da vigência da exceção permitida pelo artigo 9.4 do Acordo sobre Agricultura, a qual favorece apenas países em desenvolvimento (conforme havia sido acordado em Hong Kong).

Paralelamente, foram acordadas novas disciplinas para as medidas de efeito equivalente, com destaque para definição do prazo máximo de repagamento de créditos em 18 meses, tanto para países desenvolvidos como países em desenvolvimento (países de menor desenvolvimento relativo têm prazo diferenciado) e dispositivo que exige aos programas de créditos, garantias e seguros à exportação sejam autofinanciáveis e cubram seus ganhos e perdas operacionais no longo prazo, conforme a alínea (j) da Lista Ilustrativa do Anexo I do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. O *acordo possível* a que se chegou em Nairóbi incluía, igualmente, linguagem de *best endeavor* nas áreas de empresas estatais de comércio e ajuda alimentar internacional, além de novas regras

de transparência na notificação de programas do pilar de competição nas exportações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de todo o processo que culminou na aprovação da Decisão WT/MIN(15)/45, Brasil e União Europeia mantiveram estreita coordenação. A aliança de propósito com tintes típicos de *realpolitik* estabelecida por estes dois membros historicamente posicionados em campos opostos das negociações comerciais em agricultura mostrou-se eficiente na consecução de seus objetivos: i) apresentação de proposta conjunta que mantivesse viva as conversações sobre agricultura em Genebra na preparação para a CM10; ii) conformação de uma coalização mínima de membros, desenvolvidos e em desenvolvimento que respaldassem a meta de se chegar a um acordo no pilar de competição nas exportações em Nairóbi; iii) exercer pressão diplomática sobre os demais membros do P5 (China, Estados Unidos e Índia) quanto à necessidade política de sair da CM10, primeira conferência ministerial da OMC realizada em solo africano com resultado em agricultura, principal área de interesse comercial dos países daquele continente.

Como nos lembra Fareed Zakaria, “*foreign policy is a matter of costs and benefits, not theology*” (ZAKARIA, 2008). Para o Brasil, o custo de se manter uma aliança de natureza essencialmente política com países em desenvolvimento que, em última instância, não compartilhavam os mesmos interesses comerciais do país, mostrou-se muito superior aos seus reais benefícios. Ao perceber que o alcance da plataforma proporcionada pelo G20A havia-se esgotado, a diplomacia brasileira, de forma pragmática e realista, buscou novas configurações de poder que pudessem produzir os resultados desejados pelo país na área agrícola. Isso não significa, por outro lado, que parcerias inusitadas como a que se formou com a União Europeia na preparação para a CM10 sejam necessariamente o caminho a seguir. Há que se avaliar, caso a caso, a conveniência e a oportunidade de coalizões desta natureza.

Historicamente, o *locus* do país na geometria do sistema multilateral do comércio para agricultura sempre foi o Grupo de Cairns. Pareceria desejável, portanto, que o Brasil continue a valorizar sua participação nesse agrupamento, nos níveis técnico e político, sempre que possível. Quando

julgar conveniente, o Brasil conta com o peso específico necessário no comércio agrícola internacional para também atuar de forma isolada na defesa de seus interesses comerciais, como já demonstrado nos contenciosos contra os EUA e a União Europeia.

Em síntese, este ensaio procurou mostrar que parcerias inusitadas na OMC podem contribuir para proporcionar os resultados almejados. O país deveria, por isso, estar aberto e preparado para atuar nas tratativas agrícolas da OMC em diferentes configurações, tendo por base considerações políticas e técnicas permanentemente ajustadas ao momento e às condições da negociação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, C. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

BAYER, G. M.; DE MORAES, J. M.F. Limitação do “*policy space*” para a concessão de subsídios agrícolas: contribuição brasileira nos contenciosos do açúcar e do algodão. *In*: BENJAMIN, D. A. (Org.). **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 501-528.

VANGRASSTEK, C. ***The History and Future of the World Trade Organization***. Genebra: OMC, 2013.

WTO. ***The WTO Agreements. The Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization and its Annexes***. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

WTO. ***DS266: European Communities – Export Subsidies on Sugar***. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm>. Acesso em: 4 abr. 2019.

WTO. ***DS267: United States – Subsidies on Upland Cotton***. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>. Acesso em: 4 abr. 2019.

WTO. ***G/AG/W/125/Rev.9 – Export Subsidies, Export Credits, Export Credit Guarantees or Insurance Programmes, International Food Aid and Agricultural***

Exporting State Trading Enterprises. Disponível em: <<https://docs.wto.org>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

WTO. **TN/AG/W/4/Rev.4** – *Revised Draft Modalities for Agriculture*. Disponível em: <<https://docs.wto.org>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

WTO. **JOB/AG/48 and corrigenda** – *Proposal on Export Competition from Brazil, European Union, Argentina, New Zealand, Paraguay, Peru, Uruguay, The Republic of Moldova, Montenegro, and Albania*. Disponível em: <<https://docs.wto.org>>. Acesso (restrito) em: 4 abr. 2019.

WTO. **WT/MIN(05)/DEC** – *Doha Work Programme – Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005*. Disponível em: <<https://docs.wto.org>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

WTO. **WT/MIN(13)/36** – *Agreement on Trade Facilitation – Ministerial Decision of 7 December 2013*. Disponível em: <<https://docs.wto.org>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

WTO. **WT/MIN(13)/40** – *Export Competition – Ministerial Declaration of 7 December 2013*. Disponível em: <<https://docs.wto.org>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

WTO. **WT/MIN(15)/45** – *Ministerial Decision on Export Competition*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1980_e.htm>. Acesso em: 4 mai. 2019.

ZAKARIA, F. ***The Post American World***. Nova York: W. W. Norton & Company, 2008.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, PAZ E SEGURANÇA: DESAFIOS PARA O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

Eugênio Vargas Garcia*

RESUMO

Tendo como pano de fundo o impacto estratégico da inteligência artificial nas relações internacionais, o artigo analisa a questão dos sistemas de armas autônomas letais, que no futuro poderiam, se de fato desenvolvidos, executar missões de modo autônomo, selecionar alvos e fazer uso da força sem intervenção humana. São apresentados argumentos a favor e contra o desenvolvimento de tais sistemas, discutidos da perspectiva do Direito Internacional Humanitário (DIH), em especial seus princípios básicos e o Protocolo de Genebra I. Aborda-se também o debate atual sobre as armas autônomas no âmbito da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), que estabeleceu um Grupo de Peritos Governamentais para tratar do assunto, em Genebra, bem como os possíveis cenários diplomáticos que poderiam resultar dessas discussões.

Palavras-chave: inteligência artificial, sistemas de armas autônomas letais, Direito Internacional Humanitário, Convenção sobre Certas Armas Convencionais.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo apresentar uma visão de conjunto, a título introdutório, de tema ainda pouco estudado no Brasil, qual seja a relação entre inteligência artificial, paz e segurança, em particular

* Diplomata e doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Atualmente cedido ao Gabinete da Presidente da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York.

os desafios que se impõem, da perspectiva do Direito Internacional Humanitário (DIH), diante da hipótese de desenvolvimento de sistemas de armas autônomas letais¹. Para tanto, após breve contextualização dos dilemas criados pelos avanços tecnológicos em termos de aumento da competição por poder entre as grandes potências, serão examinados argumentos e considerações que informam o debate atual sobre armas autônomas, sobretudo no âmbito da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), salientando a contribuição que o DIH pode dar para a reafirmação de valores humanistas que buscam assegurar, valorizar e preservar a proteção das pessoas em conflitos armados.

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SEU IMPACTO ESTRATÉGICO

Campo multidisciplinar nascido das ciências da computação, a inteligência artificial tem experimentado rápidos avanços nos últimos anos. Pesquisadores têm desenvolvido programas que executam comandos, processam dados e obtêm resultados que “simulam” a inteligência humana. Para isso, são utilizados algoritmos e técnicas de programação de *software* das mais diversas, com o emprego de lógica, teoria das probabilidades, analogia, estatística, teoremas e fórmulas matemáticas (ARTERO, 2009, p. 19-24). Uma subárea da inteligência artificial é a aprendizagem de máquina (*machine learning*), que pode tanto envolver sistemas baseados em tentativa e erro quanto soluções construídas a partir da aprendizagem profunda (*deep learning*), por meio de redes neurais complexas.

Cumprе ressaltar que existem vários tipos e expressões de inteligência, de acordo com o foco de cada atividade, como por exemplo: lógico-matemática, visual-espacial, linguística, corporal-cinética, introspectiva, criativa ou interpessoal. Computadores podem ser muito eficientes em determinadas áreas específicas (lógico-matemática), mas terem ao mesmo tempo enorme dificuldade de apresentar resultados em outras (interpessoal). Daí o uso corrente da distinção entre inteligência artificial restrita e inteligência artificial geral. No primeiro caso, largamente em uso nos dias de hoje, os algoritmos são treinados para ações muito particulares dentro

1 Tem sido muito utilizada em vários contextos, inclusive no âmbito das Nações Unidas, a sigla LAWS (do inglês, *Lethal Autonomous Weapons Systems*) para se fazer referência aos sistemas de armas autônomas letais. Neste artigo, por razões de simplificação, será usada a expressão “armas autônomas”, com a ressalva de que tal opção não implica uma tomada de posição em relação à definição desse tipo de arma, sistema ou artefato de uso militar.

de parâmetros bem estabelecidos (rastrear dados, calcular equações, jogar xadrez, reconhecer rostos, entre outros). No segundo, que por enquanto não se verifica na prática, o agente inteligente teria em tese capacidade para executar múltiplas tarefas cognitivas, mostrando uma desenvoltura no seu desempenho em nível equivalente à de um humano. “Inteligência”, contudo, não se confunde com “consciência”. Poderia haver, no futuro, e aqui adentramos no terreno da ficção, uma inteligência artificial geral com inteligência superior, mas sem que esta exista em um corpo físico nem reproduza sentimentos ou estados anímicos característicos do ser humano (MUELLER; MASSARON, 2018, p. 7-14).

O que está fora de dúvida é o fato de que atualmente as aplicações de inteligência artificial crescem de forma acelerada, indo muito além da computação, da internet e da análise de dados (*big data*), abarcando campos tão distintos quanto a tecnologia da informação e comunicações, o reconhecimento de imagens, a automação do setor produtivo (indústria 4.0 e fábricas inteligentes), o sistema bancário (detecção de fraudes e realização de operações financeiras), a medicina (diagnóstico de doenças), os serviços de advocacia, legislação e jurisprudência, os veículos autônomos sem motorista, entre outros. Esse crescimento exponencial tem sido estimulado por uma maior capacidade de *hardware* para processar informações, pela profusão dos dados hoje disponíveis e pelas oportunidades de aprendizado *on-line*. A integração com a robótica e outras tecnologias ampliará ainda mais as possibilidades da inteligência artificial². Há quem diga, ainda, que a hipótese de autoaperfeiçoamento recursivo (quando o programa melhora a si mesmo), uma vez atingido um limiar crítico, poderia levar algum dia a uma superinteligência, apresentando assim um risco existencial à humanidade, tema que naturalmente escapa aos objetivos deste artigo (KISSINGER, 2018; TEGMARK, 2017; BOSTROM, 2014).

Analistas coincidem na avaliação de que o impacto da inteligência artificial nas relações internacionais tende a ser gigantesco e já se vislumbra uma competição acirrada pela supremacia digital (LEE, 2018). Especula-se

2 A própria ONU já acompanha o assunto mais de perto. O Instituto Inter-Regional das Nações Unidas para Pesquisas sobre Crime e Justiça (UNICRI) estabeleceu recentemente, na Haia, um Centro para Inteligência Artificial e Robótica, com o objetivo de disseminar informações e promover atividades de esclarecimento e análise. Disponível em: <http://www.unicri.it/in_focus/on/UNICRI_Centre_Artificial_Robotics>. Acesso em: 19 ago. 2018.

que uma nova corrida armamentista pelo domínio dessa tecnologia tem potencial para alterar a forma como se conduz a guerra no século XXI (CUMMINGS, 2017; RABKIN; YOO, 2017). De um lado, há forte estímulo econômico para fomentar avanços tecnológicos na esfera civil, com benefícios diretos apontando para lucros maiores e conquista de mercados. De outro, projetos de utilização militar buscam estabelecer uma vantagem estratégica decisiva em relação a rivais, razão pela qual algumas potências militares, como Estados Unidos, China, Rússia e Israel, têm planos de investir maciçamente em inteligência artificial. Ilustrativo nesse aspecto foi a declaração do presidente russo, Vladimir Putin, feita em 2017: “A inteligência artificial é o futuro, não só para a Rússia, mas para toda a humanidade. Ela vem com oportunidades colossais, mas também ameaças difíceis de prever. Quem se tornar o líder nesta esfera se tornará o governante do mundo” (*THE ECONOMIST*, 2018, tradução nossa).

Antes que a situação se torne incontrolável, dada a ameaça latente de um ressurgimento atávico de conflitos envolvendo grandes potências, grupo expressivo de pesquisadores de inteligência artificial reunidos em Asilomar, Califórnia, em 2017, adotou 23 princípios para uma inteligência artificial benéfica, amigável e segura. O evento foi organizado pelo *Future of Life Institute*, organização não governamental sediada em Boston. Entre esses princípios está a ideia de que o objetivo da pesquisa nessa área deveria ser criar não uma inteligência sem direção, mas uma “inteligência benéfica”. Uma cultura de cooperação, confiança e transparência deveria ser incentivada entre os pesquisadores e fabricantes que se dedicam ao tema. Quem tiver a responsabilidade de desenvolver ou construir sistemas avançados de inteligência artificial passa a ser partícipe nas implicações morais de seu uso, mau uso e ações daí decorrentes. Grande ênfase foi dada à noção de “alinhamento de valores”: sistemas altamente autônomos devem ser pensados de tal maneira que seus objetivos e comportamentos estejam alinhados com valores humanos, em todas as suas fases de operação. Nesse sentido, a concepção desses sistemas deve ser compatível com a dignidade humana, os direitos e as liberdades, bem como estar em sintonia com a diversidade cultural. Vital para a manutenção de algum tipo de controle mínimo, os humanos deveriam poder escolher como (e se) decisões seriam delegadas a sistemas de inteligência artificial para cumprir objetivos definidos pelos próprios humanos (FLI, 2018).

Sobre o risco de uma corrida armamentista, os signatários dos princípios de Asilomar foram bem explícitos: uma corrida pelas armas autônomas “deve ser evitada”. Tal compromisso tem sua relevância, já que se trata aqui de uma comunidade de especialistas no desenvolvimento de tecnologia com potencial quase ilimitado para gerar e alavancar progressos tangíveis, desde que usada em prol das sociedades humanas. A inteligência artificial avançada poderia representar “uma mudança profunda na história da vida na Terra” e deveria ser planejada e administrada com recursos e cuidados consentâneos com esse desafio. A mensagem final evoca o bem comum como aspiração última desses esforços: uma superinteligência só deveria ser desenvolvida se estivesse “a serviço de ideais éticos largamente compartilhados e para o benefício de toda a humanidade” (FLI, 2018, tradução nossa), ao invés de atender apenas aos interesses de um estado ou organização.

SISTEMAS DE ARMAS AUTÔNOMAS LETAIS

O tema das armas autônomas ganhou projeção nos últimos cinco anos. Um divisor de águas foi o estudo publicado em 2012 pela *Human Rights Watch* e pela *Harvard Law School International Human Rights Clinic*, intitulado *Losing humanity: the case against killer robots* (DOCHERTY, 2012). O envolvimento da sociedade civil levou à criação de uma coalizão de organizações não governamentais, que promoveu no ano seguinte o lançamento da campanha *Stop Killer Robots* (www.stopkillerrobots.org).

O ano de 2013 também foi importante em função do relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas pelo relator especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Christof Heyns, que chamou a atenção das delegações dos estados-membros e desencadeou reações contra e a favor, conforme a ótica de cada um (HEYNS, 2013). Entidades e instituições de reputação internacional, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), igualmente se engajaram nessas discussões, assim como pesquisadores, membros da comunidade acadêmica, militares, juristas e representantes de governos.

Não existe hoje uma definição aceita sobre o que seriam as armas autônomas do ponto de vista de sua forma de operar, letalidade e aplicações. Estaria incluso nessa categoria qualquer sistema armado projetado para

ser potencialmente letal e, uma vez colocado em funcionamento, ser capaz de executar o processo de seleção de alvos e uso da força sem intervenção ou supervisão humana (BOULANIN; VERBRUGGEN, 2017; CATON, 2015, p. 1-3). Discute-se, contudo, quais poderiam ser os graus de autonomia em relação ao operador humano no ciclo “observar-orientar-decidir-agir” de funcionamento de um sistema³, conforme a tabela a seguir:

Humano-no-ciclo <i>(in the loop)</i>	Controle humano em todos os estágios da operação
Humano-sobre-o-ciclo <i>(on the loop)</i>	O sistema opera de forma autônoma, mas sob supervisão humana
Humano-fora-do-ciclo <i>(out of the loop)</i>	O sistema pode decidir e agir por conta própria

Enquanto prossegue o debate sobre as definições, diferentes tipos de armas já estão sendo desenvolvidas por forças armadas de vários países, para uso na terra, no mar e no ar. O robô sentinela sul-coreano SGR-A1 da *Samsung*, por exemplo, gerou grande controvérsia ao ser empregado na zona desmilitarizada na fronteira entre as Coreias do Sul e do Norte para monitorar movimentos de pessoas. Capaz de reconhecer alvos por lente de infravermelho emitia alertas a quem estivesse ultrapassando o limite permitido e, em tese, poderia disparar em modo automático. O Domo de Ferro, empregado pelas Forças de Defesa de Israel, é um sistema de defesa antimíssil projetado para interceptar projéteis de curto alcance. Já foi usado e testado na prática, inúmeras vezes, sobretudo nas zonas adjacentes à Faixa de Gaza. A Marinha norte-americana possui um protótipo de veículo de combate aéreo não tripulado, o *Northrop Grumman X-47B*. Trata-se de um avião de caça para reconhecimento e missões que, oportunamente, após obter os selos de aprovação do Departamento de Defesa, poderia contemplar o emprego de armamentos. Seu controle de voo (GPS) é autônomo, já decolou e pousou em porta-aviões e fez

3 O conceito do ciclo “observar-orientar-decidir-agir” (OODA *loop*) foi desenvolvido por John Boyd, estrategista militar norte-americano, para avaliar processos operacionais de combate.

reabastecimento no ar. A Rússia tem feito experimentos com o robô humanoide F.E.D.O.R (sigla em inglês para *Final Experimental Demonstration Object Research*), que está sendo treinado para uma missão russa ao espaço dentro de alguns anos. Esse robô, que aparece em alguns vídeos curtos que circulam pelas mídias sociais, anda e levanta pesos, usa ferramentas e pode fazer disparos com as duas mãos (supostamente para treinar seus algoritmos em processo decisório rápido).

A lista poderia seguir com muitos outros exemplos, a depender do maior ou menor uso de alta tecnologia em cada produto. Em termos de poder marítimo, destaca-se o navio antissubmarino não tripulado *Sea Hunter*, fruto de um programa da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada em Defesa (DARPA), dos EUA. Um modelo experimental está em fase de testes no mar desde 2016. Possui alcance transoceânico e foi projetado para detectar submarinos inimigos e outras tarefas de varredura e detecção. Sem tripulação embarcada, opera de forma autônoma, mas pode haver intervenção humana à distância se necessário. Estima-se que seja o primeiro de uma classe completa de navios que seriam desdobrados em vários teatros de operação. Por enquanto não leva armamento.

Em virtude dos possíveis ganhos em eficiência, economia e superioridade militar que essas novas armas prometem, um bom número de argumentos tem sido esgrimido a favor de seu uso (ETZIONI, A.; ETZIONI, O., 2017). Poderiam atuar em áreas inacessíveis ou inóspitas e realizar missões perigosas demais para combatentes humanos, de modo que diminuiriam as chances de baixas em operações de alto risco (podem desativar bombas, limpar terrenos minados, fazer resgates complexos, entrar em cavernas e penetrar incólumes no campo inimigo). Teriam menor custo envolvido para seu desdobramento e apresentariam maior eficácia no combate. Um exemplo seriam os mini drones: embora cada pequena unidade não se mostre individualmente ameaçadora, se desdobradas juntas às centenas e carregadas com explosivos formariam um enxame assassino difícil de controlar. Segundo se diz, máquinas são mais rápidas e precisas, não têm emoção, medo ou fadiga nem desejo de vingança (NOONE, G. P.; NOONE, D. C., 2015). Essa linha de argumentação pró-máquinas, que contrasta sua presumida confiabilidade com as fraquezas, desvios de caráter e comportamentos abusivos de soldados de infantaria, pode ser resumida na assertiva: “robôs não estupram”.

Do lado oposto, argumentos contra seu uso também são abundantes. Se os seres humanos são falíveis, o simples fato (igualmente incontestado) de que sistemas mecânicos, dispositivos e equipamentos podem apresentar problemas técnicos já constitui em si uma característica que exige cautela. Defeitos, mau funcionamento e erros na codificação de *software* podem ter consequências desastrosas em situações reais de combate (SCHARRE, 2016). Os sistemas podem sofrer ataques cibernéticos de *hackers* ou saírem de controle na hipótese de avarias, provocadas ou não por adversários. Quando estiverem prontas e em condições de uso, essas armas podem cair em mãos hostis e serem ademais apropriadas por forças irregulares ou grupos terroristas, para não mencionar a possibilidade de proliferação entre estados. O DIH tem diversas objeções a apresentar (cf. a próxima seção deste artigo) e também entra na equação o chamado *accountability gap*. Quem deve prestar contas em caso de violações às normas que regulam a guerra: o comandante, o operador ou o fabricante? (EKELHOF; STRUYK, 2014; HRW; IHRC, 2014). Em última análise, conjectura-se que o processo de desumanização pode levar a uma banalização da guerra, aumentando o incentivo para o uso da força. Voltarei a este tema mais adiante.

As armas autônomas podem ter, do mesmo modo, outros usos por autoridades estatais, em particular na imposição da lei (*law enforcement*) internamente, aí incluídas operações policiais e de segurança pública, combate ao crime e ao tráfico de drogas, controle de multidões, resgate de reféns, proteção de prédios e instalações sensíveis e ações contra o terrorismo. Nos Emirados Árabes Unidos, está sendo testado um robô policial da *PAL Robotics*, construído para patrulha urbana na cidade de Dubai. Anda desarmado sobre rodas e possui uma tela para interface com o público. Está conectado ao banco de dados da polícia local, registra imagens e grava vídeos, pode fazer reconhecimento facial (no caso de pessoas procuradas) e identificar placas de veículos para prevenir delitos ou informar as autoridades policiais acerca de veículos roubados. Armas autônomas podem em teoria servir até mesmo como instrumento de polícia migratória para a vigilância de fronteiras, o que representaria um cenário altamente perturbador, pois os migrantes ou refugiados que fossem confrontados com essas armas seriam provavelmente suas primeiras vítimas.

VISÃO DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

O arcabouço normativo do Direito Internacional Humanitário (*jus in bello*) se assenta sobre alguns princípios básicos, que constituem o fundamento de sua credibilidade e poder de influência sobre a prática dos estados (FERNANDES, 2016, p. 37-45; BORGES, 2006, p. 18-21). Para fins didáticos, esses princípios poderiam ser resumidamente esquematizados como se segue:

PRINCÍPIOS BÁSICOS DO DIH

Humanidade: respeito à dignidade humana em sua totalidade e proteção contra atos de violência ou de intimidação.

Distinção: é necessário distinguir de maneira clara e objetiva os combatentes dos civis.

Proporcionalidade: a força utilizada deve ser proporcional ao objetivo militar visado, a fim de minimizar os efeitos colaterais.

Necessidade: ações militares não devem causar danos ou sofrimento desnecessários, especialmente à população civil não envolvida diretamente com o conflito.

Precaução: antes de um ataque, as partes do conflito devem verificar se o alvo não é civil nem objeto de proteção especial.

Também relevante é a chamada Cláusula Martens, originalmente enunciada na Primeira Conferência da Paz da Haia, em 1899, pelo delegado russo Friedrich Martens, integrada posteriormente também à IV Convenção da Haia de 1907 (DAVISON, 2017, p. 8). Seu texto pode ser sintetizado da seguinte forma:

Até que um código mais completo das leis de guerra seja editado, as altas partes contratantes consideram conveniente declarar que, em casos não incluídos nas regulamentações por elas adotadas, os civis e beligerantes permanecem sob a proteção e a regulamentação dos princípios do direito internacional, uma vez que estes resultam dos costumes estabelecidos entre povos civilizados, dos princípios da humanidade e dos ditames da consciência pública.

A primeira constatação a ser feita sobre esse ramo do Direito Internacional pode parecer autoevidente, mas se aplica muito bem ao

caso em tela, ou seja, que as *pessoas* estão no centro do DIH. A discussão perene que frequenta esse campo de estudos busca encontrar caminhos para conciliar a necessidade militar e as considerações humanitárias, em linha com o objetivo do DIH de disciplinar a forma como a guerra é travada pelos estados. Ora, as máquinas são por definição *não humanas* e sua existência não pode colocar em xeque a integridade do edifício jurídico-conceitual longamente construído em favor dos indivíduos e que lhes garante esperança de proteção em conflitos armados. E se as pessoas são o objeto principal dessa proteção, a responsabilidade pelo cumprimento de obrigações jurídicas por parte dos estados não deveria ser transferida às máquinas ou a seres inanimados. O respeito pelos princípios de DIH exigiria um mínimo de controle humano e supervisão, a fim de que se mantenha aberta a possibilidade de intervir após a ativação do sistema a ser empregado em determinado contexto militar.

O Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 1949, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais, dispõe sobre normas fundamentais do DIH, em particular seu artigo 35, segundo o qual em todo conflito armado o direito das partes em conflito a escolherem os métodos ou meios de combate “não é ilimitado”. É proibido o emprego de armas, projéteis, materiais e métodos de combate de tal índole que causem “males supérfluos ou sofrimentos desnecessários”. É igualmente proibido o emprego de métodos ou meios de combate que tenham sido concebidos para causar, ou dos quais se pode prever que causem, “danos extensos, duradouros e graves ao meio ambiente natural” (BORGES, 2006, p. 119-121).

Ainda em relação ao Protocolo de Genebra I, seu artigo 36 toca diretamente a questão das novas armas, prevendo a necessidade de se proceder a um exame jurídico toda vez que uma alta parte contratante estude, desenvolva, adquira ou adote “uma nova arma, ou novos meios ou métodos de combate”. Nesse caso, o estado terá a obrigação de verificar se o emprego de tal arma, em certas condições ou em todas as circunstâncias, estaria proibido pelo Protocolo ou por qualquer outra norma de Direito Internacional aplicável a esse mesmo estado (CICR, 2006, p. 4).

Faz-se *mister* salientar que o artigo 36 não representa a panaceia universal para o caso das armas autônomas. Algumas limitações associadas a essa cláusula devem ser lembradas. Sua aplicação constitui

uma medida de implementação *nacional*, isto é, são os estados que detêm a responsabilidade de determinar a compatibilidade com o Direito Internacional de novas armas, métodos e meios de guerra, a despeito de existir ou não alguma regulação negociada multilateralmente. Ainda assim, há pouca adesão dos estados até o momento. Apenas seis países hoje (todos ocidentais) declaram realizar procedimentos para implementar o artigo 36, quais sejam Austrália, Bélgica, Estados Unidos, Noruega, Países Baixos e Suécia. Alemanha e Reino Unido afirmam fazê-lo, mas não divulgaram o mecanismo interno que aplicam. A confidencialidade dos resultados do exame jurídico realizado não dá garantia suficiente aos outros estados, que não têm meios de verificar como e o que de fato foi examinado. E, finalmente, o artigo 36 não contempla questões éticas de maior envergadura, algo que perpassa todo o debate acerca da interação humano-máquina.

Dito isso, vários autores acreditam ser possível elencar sérias objeções às armas autônomas, de acordo com o DIH, retomando os princípios básicos enunciados acima:

OBJEÇÕES ÀS ARMAS AUTÔNOMAS SEGUNDO O DIH

Humanidade: as máquinas excluem o elemento humano da equação e por si só se colocam em campo à parte.

Distinção: as máquinas provavelmente não serão capazes de distinguir combatentes de civis em todas as situações.

Proporcionalidade: as máquinas dificilmente dominarão o contexto com segurança para poder avaliar corretamente o quadro geral.

Necessidade: as máquinas não podem decidir sozinhas, o que é necessário ou não, pois normalmente essa tarefa implica avaliação política que vai muito além dos acontecimentos no terreno.

Precaução: as máquinas teriam de ser programadas para tomar decisões em cada caso, mas não há certeza de que isso seria factível.

Aliás, além do DIH, o Direito Internacional dos Direitos Humanos é de suma importância nos debates sobre armas autônomas. Não apenas

porque o tema ganhou maior impulso com uma sessão do CDH em 2013, mas, sobretudo, pela centralidade do direito à vida entre os direitos fundamentais da pessoa humana. Máquinas, engrenagens e computadores não são agentes morais e tampouco possuem compaixão, empatia ou intuição, qualidades inerentes ao ser humano. Um algoritmo não deveria tomar sozinho decisões sobre vida e morte (BHUTA, N. *et al.*, 2016). Robôs podem sim ajudar as pessoas a terem uma vida ampla, respeitável, digna e saudável. Nosso dever está em garantir que esses benefícios sejam disseminados na forma devida, prevendo complicações, disciplinando abusos e estipulando os limites éticos que a consciência pública requer.

O DEBATE ATUAL NA CONVENÇÃO SOBRE CERTAS ARMAS CONVENCIONAIS

Nesse contexto referido acima, a reflexão sobre as armas autônomas deve levar em conta algumas balizas essenciais. Primeiro, que a automação com aplicações militares já é uma realidade hoje, como os exemplos citados anteriormente demonstram cabalmente. Não há especialista que sugira a possibilidade de uma reversão espontânea desse processo, embora seja de rigor esclarecer que a automação não implica necessariamente *plena autonomia* do sistema ou armamento.

Segundo, que as armas autônomas podem produzir efeitos desestabilizadores uma vez disseminadas em campos de batalha, incluindo cenários de instabilidade estratégica, imprevisibilidade e falta de controle sobre o que seriam capazes de fazer na ausência de intervenção humana para desativá-las em caso de decisão política superior ou alteração fundamental das circunstâncias. Considerando os padrões atuais de conflito internacional, com trágicas guerras civis, intrincados conflitos assimétricos, combates urbanos violentos e conflagrações intraestatais de variada índole, é de se supor que países em desenvolvimento e regiões pobres serão provavelmente os mais atingidos.

E, terceiro, que os estados têm a obrigação universal de respeitar o DIH. Essa obrigação não foi nem será revogada por qualquer desenvolvimento científico e tecnológico, por mais inovador e revolucionário que seja, o que nos remete à conveniência de um marco multilateral livremente negociado, acordado e consentido, válido para todos os estados, para encaminhar a questão de forma abrangente.

Atualmente, o foro escolhido pelos estados para discutir o problema se encontra no âmbito da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao uso de Certas Armas Convencionais que podem ser consideradas como excessivamente lesivas ou geradoras de efeitos indiscriminados. Usualmente conhecida por sua forma abreviada, a Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC) foi aberta a assinaturas em 1981, entrou em vigor em 1983 e conta com 125 altas partes contratantes (o Brasil é parte desde 1995). Concebida como convenção-quadro, a CCAC é suplementada por protocolos adicionais sobre categorias específicas de armas convencionais. Isso confere maior espaço para adaptações em face da evolução tecnológica, que pode ensejar o surgimento de novos armamentos, munições e produtos militares correlatos. Os cinco Protocolos Adicionais à CCAC foram adotados pelos estados para lidar pontualmente com os seguintes tipos de armas: Protocolo I: fragmentos não detectáveis (1980); Protocolo II: proibições e restrições ao uso de minas, armadilhas e outros artefatos (1980); Protocolo III: armas incendiárias (1980); Protocolo IV: armas cegantes a *laser* (1995); e Protocolo V: restos explosivos de guerra (2003).

As discussões informais sobre armas autônomas no âmbito da CCAC começaram em 2014, em Genebra. Um Grupo de Peritos Governamentais se reuniu pela primeira vez em 2017 para tratar dessa questão, presidido pelo embaixador da Índia (CATON, 2015, p. 41). As decisões devem ser tomadas por consenso e até o momento houve poucos avanços. Persistem divergências quanto às definições, metodologia e escopo do que negociar, entre outras “linhas vermelhas”. Não há visão compartilhada, especialmente, sobre até que ponto eventuais restrições ou proibições devem ser impostas às armas autônomas. As maiores potências militares continuam cautelosas (para dizer o mínimo) em relação à hipótese de restrições severas ao emprego dessas tecnologias (RUSSELL, 2016). Dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, apenas a China indicou abertura a negociar um novo protocolo sobre armas autônomas, embora os detalhes e as motivações da posição chinesa ainda estejam por ser avaliados com mais vagar (KANIA, 2018).

Uma das maiores virtudes do debate, todavia, está na busca de áreas de convergência, ainda que não suficientemente amplas ou amadurecidas para fundamentar um acordo no curto prazo. Há consenso relativo, por exemplo, no sentido de que as armas autônomas devem respeitar

o Direito Internacional dos Conflitos Armados. A maioria dos países também defende a necessidade de “controle humano significativo” nas funções críticas, particularmente seleção de alvos e ataque (ICRC, 2016; HOROWITZ; SCHARRE, 2015). O desafio está em saber se o *status quo* traz solução adequada, sem nenhuma regulação internacional de monta, ou se alternativas que envolvam uma moratória ou banimento têm chance de prosperar, ficando por definir a viabilidade de propostas que se situem entre as posições mais extremas (*STOP KILLER ROBOTS*, 2018). Para alguns, uma moratória seria preferível a banir desde já porque daria uma “pausa”, enquanto se observa como será e para que direção iria o desenvolvimento da tecnologia nos anos a seguir. Mas, ainda assim, quem poderá garantir que uma moratória irá impedir a pesquisa para fins militares por atores dispostos a usar o sigilo em seu proveito?

As recomendações do relatório de 2017 do Grupo de Peritos Governamentais trazem algum alento, mais pelo enquadramento do problema do que realmente por apontar um caminho negociador claro para os estados. O relatório indica que a CCAC constitui foro apropriado para lidar com a questão, o que indica a continuidade até segunda ordem dos esforços ora em curso. Também positiva é a recomendação de que o DIH deve ser aplicado plenamente a todos os sistemas de armas e que a responsabilidade pelo emprego de armas autônomas em conflitos armados permanece com os estados. Foi destacado, ainda, o fato de que o progresso no uso civil dessas tecnologias não deve ser tolhido e que um entendimento comum deve ser buscado entre os estados sem prejudicar resultados neste momento (CCW, 2017).

O Brasil tem participado do Grupo de Peritos Governamentais da CCAC por meio de sua delegação diplomática em Genebra, com a presença nas reuniões de adidos militares do Ministério da Defesa. A posição brasileira sustenta que deve haver “controle humano significativo” das armas autônomas e que é preciso iniciar o quanto antes a negociação de um instrumento juridicamente vinculante, sem descartar de antemão iniciativas intermediárias. A massa crítica no Brasil sobre este tema, no entanto, está muito aquém do que seria ideal em virtude da relevância da discussão sobre inteligência artificial, paz e segurança. Trata-se de uma área de ponta que apenas recentemente tem começado a estimular estudos e pesquisas desenvolvidos por autores brasileiros não pertencentes ao nicho

técnico de especialistas em inteligência artificial, sobretudo professores, acadêmicos independentes e estudantes de Direito Internacional, Estratégia e Diplomacia.

Convém ressaltar que, pouco conhecida do grande público, a Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário no Brasil (CNDIH), criada por decreto em 2003, é o órgão responsável por propor às autoridades competentes as medidas necessárias à implementação e difusão do DIH no Brasil, notadamente as Convenções de Genebra de 1949, os Protocolos Adicionais I e II de 1977, e demais instrumentos de que o Brasil é parte. Sete Ministérios são membros da CNDIH (Relações Exteriores, Justiça, Defesa, Saúde, Educação, Cultura e Direitos Humanos), além da Casa Civil da Presidência da República. Representantes convidados do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Cruz Vermelha Brasileira, também têm assento nas reuniões da Comissão Nacional.

Diante das novas questões que estão sendo tratadas pelo DIH, incluindo a necessidade de adaptar as normas existentes para fazer frente às mudanças dos meios e métodos de guerra decorrentes de inovações tecnológicas, foi criada em 2018 no âmbito da CNDIH uma Subcomissão de Novas Tecnologias de Guerra. Seu objetivo é disseminar informações e compilar elementos que possam contribuir para o debate relativo à aplicação e conformidade de tais inovações com o Direito Internacional, particularmente o DIH. Acredita-se que o maior engajamento dos diferentes setores do governo, da academia e da sociedade civil poderá contribuir para elevar o interesse no país pelos aspectos estratégicos, éticos e jurídicos das armas autônomas, entre outras novas tecnologias, contribuindo desse modo para a própria consolidação das posições brasileiras nos foros internacionais.

CENÁRIOS PARA O FUTURO

Não são poucos os riscos a que estaremos sujeitos se a inação prevalecer no tratamento de tema tão sensível para a segurança internacional. O risco imediato seria que, cedo ou tarde, sem terem sido reguladas de alguma maneira, armas plenamente autônomas acabarão sendo desenvolvidas e com grau de sofisticação cada vez maior. Armas

dotadas de inteligência artificial avançada e que seguem estritamente sua programação podem ser um problema em função de sua falta de flexibilidade e julgamento humano diante de circunstâncias cambiantes. Como chamá-las de volta quando, por exemplo, o comandante desejar cancelar um ataque? A velocidade de resposta vertiginosa de uma máquina pode levar a uma escalada ou um confronto não desejado no caso de acidentes ou alarmes falsos. Abortar missões em curso dependeria possivelmente da existência de um humano no ciclo. Erros de cálculo poderão produzir resultados imprevisíveis, da mesma forma que não se pode prever o que fará no terreno um programa de inteligência artificial com habilidades de autoaprendizagem. São inúmeros os exemplos de algoritmos que, treinados em *deep learning*, chegam a conclusões realmente extraordinárias (no sentido de que são surpreendentes), que nem seus criadores poderiam ter antecipado.

Como risco de médio prazo, poderíamos presenciar uma corrida armamentista renhida entre os estados, levando à proliferação descontrolada das armas autônomas. No pior cenário, atores não estatais, terroristas e/ou grupos extremistas que perseguem minorias (étnicas, religiosas ou qualquer outra) viriam a ter acesso a essa tecnologia para usá-la em seus intentos malévolos. O risco de longo prazo mais contundente seria, no limite, a perda do controle humano sobre o uso da força. Ainda que robôs fossem mais “precisos” e pudessem por essa razão salvar vidas de não combatentes, delegar, transferir ou terceirizar às máquinas, o fardo moral da guerra implicaria grave renúncia, tornando-a “fundamentalmente desumana” (SCHARRE, 2018, p. 285). É frequentemente a dor moral de matar que pode colocar em questão os horrores da guerra, aumentar seu custo político e servir como freio aos excessos e ao sofrimento que o DIH busca evitar. Desumanizá-la abre as portas para se aceitar a banalidade do mal como preço a pagar por maior “eficiência”.

Não está claramente perceptível, porém, o que regular exatamente. Quando falamos em armas autônomas não se tem em mente um único tipo de arma perfeitamente identificável, mas no fundo bem mais um *processo* (no qual a inteligência artificial desempenha papel central) que pode tomar qualquer forma concreta, desempenhar funções cognitivas e executar tarefas sem intervenção humana. Mesmo para aqueles favoráveis a um banimento preventivo, que poderia ser materializado na conclusão

de um Protocolo VI da CCAC, restam inúmeras indagações a serem respondidas. Banir somente armas *plenamente* autônomas (humano-fora-do-ciclo), armas existentes ou ainda a serem desenvolvidas? Excluir armas usadas defensivamente e banir armas apenas de uso *ofensivo*, abstração feita da dificuldade às vezes quase intransponível em saber o que é de fato defensivo ou não? Banir as armas antipessoal (isto é, que têm *pessoas* como alvo) e deixar de fora as antimateriais? Se houver uma decisão dos estados pelo banimento, quem irá verificar o seu cumprimento? A ubiquidade crescente da inteligência artificial em todos os campos do conhecimento de aplicação civil colocará um grande desafio de verificação. Como monitorar o emprego e prevenir o uso indevido de uma tecnologia de uso dual que utiliza programas e algoritmos encontrados em sistemas, aparatos e instrumentos tão distintos quanto celulares, automóveis e visores de realidade virtual?

A negociação bem-sucedida do Protocolo IV da CCAC deixou algumas lições que têm sido lembradas como precedente para um banimento preventivo. As armas cegantes a *laser* ainda não haviam sido usadas no campo de batalha e, mesmo assim, os estados decidiram proibi-las. A conclusão do Protocolo IV interrompeu o desenvolvimento desse tipo de arma por parte de países que já detinham essa tecnologia, mostrando que armas podem sim serem banidas quando há uma repulsa pública contra seu uso (Cláusula Martens). Segundo seus defensores, banimentos preventivos podem funcionar: armas cegantes a *laser* jamais foram empregadas em situações de conflito. Além disso, proibições como essa impedem o uso militar, mas não restringem aplicações civis, pacíficas ou não letais da tecnologia (o *laser* costuma ser amplamente usado na medicina e em diversas outras áreas civis). Outra lição aprendida seria constatar que o CICV e as organizações não governamentais têm papel importante no processo, na mobilização da opinião pública e na difusão de conhecimento especializado sobre a matéria (*MINES ACTION CANADA*, 2014).

É útil também a comparação com o caso das armas químicas. No passado, armas químicas foram utilizadas diversas vezes em conflitos armados (Primeira Guerra Mundial, Guerra do Vietnã, Guerra Irã-Iraque, entre outros.), provocando danos excessivos e indiscriminados tanto a combatentes quanto a civis. Mudanças na conjuntura mundial e uma

nova leitura de seus interesses por parte das potências militares levaram à assinatura, em 1993, da Convenção sobre a Proibição das Armas Químicas, da qual fazem parte hoje 193 estados (98% da população mundial), incluindo os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Apesar das controvérsias e denúncias ocorridas em conflitos ainda em curso, as armas químicas foram estigmatizadas e sua utilização é condenada internacionalmente, cabendo à Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), com sede na Haia, zelar pelo cumprimento da Convenção. O paralelo que se pode fazer com as armas autônomas mostra que posições políticas e interesses estratégicos não são imutáveis, podem evoluir e encetar desdobramentos antes considerados irrealizáveis.

Nesse mesmo diapasão, o que se pode extrair de ensinamento no caso das armas nucleares? A bomba atômica foi utilizada pela primeira vez em 1945, com as consequências humanitárias nefastas que são bem conhecidas. O uso militar do poder nuclear desencadeou uma corrida armamentista entre as grandes potências e, ao mesmo tempo, tentativas de controlar sua proliferação desenfreada, até se chegar ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), adotado em 1968. O TNP reconheceu cinco potências nucleares e impôs restrições à proliferação horizontal entre os demais estados, na expectativa de que, em conformidade com o artigo VI, os detentores dessas armas iriam dar passos concretos em direção ao desarmamento nuclear. A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) ficou encarregada de estabelecer salvaguardas e conduzir inspeções para verificar se os compromissos com a não proliferação estariam sendo cumpridos. Mas foi a continuidade da proliferação vertical, com o desenvolvimento pelas potências nucleares de artefatos ainda mais modernos e destrutivos, que levou depois ampla maioria de estados a negociar o Tratado de Proibição das Armas Nucleares (TPAN), adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2017, que torna ilegal à luz do Direito Internacional um tipo de arma já existente. Evolução semelhante poderia ocorrer com as armas autônomas? Esse seria realmente um cenário desejável do ponto de vista da promoção da paz e do DIH?

CONCLUSÃO

São vários os encaminhamentos possíveis no âmbito da CCAC, que pode decidir apenas pela continuidade do Grupo de Peritos

Governamentais, adiando para outro momento decisões mais firmes, ou optar por um mandato negociador aos estados, que ficariam em posição de avançar mais concretamente nas suas deliberações em Genebra. Analistas especulam em torno da possibilidade de um instrumento juridicamente vinculante, qualquer que seja seu formato e alcance, de uma declaração política dos estados participantes ou parte deles, ou ainda de um código de conduta, com regras e princípios aplicáveis às armas autônomas. Também não se descarta que, caso as discussões na CCAC não produzam resultados efetivos em tempo hábil e um impasse se instale, haja um clamor para que outros foros sejam acionados (JACOBSON, 2017, p. 5).

Como irão reagir as potências que estão na vanguarda tecnológica da inteligência artificial? Um banimento preventivo das armas autônomas seria factível sem o seu concurso? Se as regras continuarem inalteradas e o DIH ignorado, o que aconteceria se a tecnologia progredisse a ponto de que armas plenamente autônomas entrem em operação? Poderiam então as potências militares aderir à ideia de banimento para evitar situações futuras de vulnerabilidade a ataques de seus concorrentes, supondo que houvesse um mecanismo de dissuasão mútua que anulasse a pretendida vantagem estratégica associada à posse de armas autônomas? O risco de retaliação pelo inimigo pode servir de fator dissuasório contra o uso de certas armas. O efeito de autocontenção é tanto mais acentuado quanto maior a certeza da retaliação que virá. Ou se, depois de desenvolverem suas próprias capacidades, países líderes no uso militar da inteligência artificial decidissem levar adiante um instrumento internacional à maneira do TNP para conter a proliferação a outros estados, uma vez assegurado seu próprio domínio tecnológico?

Este artigo não pode responder a todas essas perguntas, mas sua mera consideração serve de alerta aos cidadãos preocupados e aos observadores da cena internacional. A tecnologia de inteligência artificial vai continuar avançando, e rápido, mesmo que aparentemente longe da realidade cotidiana da maioria das pessoas. Nem tão longe assim na verdade, se considerarmos que os hoje onipresentes *smartphones* trazem consigo progressos tecnológicos que até pouco tempo seus usuários pensavam estarem muito distantes. Tampouco há indícios de que as pesquisas que utilizam a inteligência artificial na área de defesa vão subitamente arrefecer. Ao contrário, como se tentou demonstrar aqui. Como e para

onde se dirigem esses avanços deve ser matéria de discussão, análise e planejamento, tanto por autoridades governamentais quanto pelo público em geral. Poderemos conviver com o uso de força letal sem escrutínio humano? Definir esse futuro começa agora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTERO, A. O. **Inteligência artificial: teoria e prática**. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2009.

BHUTA, N. *et al.* ***Autonomous weapons systems: law, ethics, policy***. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BORGES, L. E. **O direito internacional humanitário: a proteção do indivíduo em tempo de guerra**. Belo Horizonte: Del Rey, Coleção Para Entender, 2006.

BOSTROM, N. ***Superintelligence: paths, dangers, strategies***. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BOULANIN, V.; VERBRUGGEN, M. ***Mapping the development of autonomy in weapons systems***. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute, 2017.

CATON, J. L. ***Autonomous weapon systems: a brief survey of developmental, operational, legal, and ethical issues***. Carlisle: US Army War College, Strategic Studies Institute, The Letort Papers, 2015.

CCW. ***Report of the 2017 Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS)***. Genebra, CCW/GGE.1/2017/3, 22 December 2017.

CICR. ***Guía para el examen jurídico de las armas, los medios y los métodos de guerra nuevos***. Medidas para aplicar el artículo 36 del Protocolo Adicional I de 1977. Genebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2006.

CUMMINGS, M. L. ***Artificial intelligence and the future of warfare***. Londres: Chatham House, Research Paper, 2017.

DAVISON, N. ***A legal perspective: autonomous weapon systems under international humanitarian law.*** Genebra: United Nations Office for Disarmament Affairs, UNODA Occasional Papers, n. 30, 2017.

DOCHERTY, B. ***Losing humanity: the case against killer robots.*** Londres: Human Rights Watch and the Harvard Law School International Human Rights Clinic, 2012.

EKELHOF, M.; STRUYK, M. ***Deadly decisions: 8 objections to killer robots.*** Utrecht: PAX, 2014.

ETZIONI, A; ETZIONI, O. Os prós e os contras dos sistemas de armas autônomos. ***Military Review***, Edição Brasileira, p. 1-11, ago. 2017.

FERNANDES, C. G. S. ***International law and the use of lethal autonomous weapons systems: a tridimensional legal analysis.*** Genebra: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Executive Master in International Law in Armed Conflicts, 2016.

FLI. ***Asilomar AI principles, Future of Life Institute, Boston.*** Disponível em: <<https://futureoflife.org/ai-principles>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

HEYNS, C. ***Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions.*** Genebra: Human Rights Council, A/HRC/23/47, 9 April 2013.

HOROWITZ, M.; SCHARRE, P. ***Meaningful human control in weapon systems: a primer.*** Washington: Center for a New American Century, Working Paper, 2015.

HRW; IHRC. ***Advancing the debate on killer robots: 12 key arguments for a preemptive ban on fully autonomous weapons.*** Londres: Human Rights Watch and the Harvard Law School International Human Rights Clinic, 2014.

ICRC. ***Autonomous weapon systems: implications of increasing autonomy in the critical functions of weapons.*** Genebra: International Committee of the Red Cross, 2016.

JACOBSON, B. R. *Lethal autonomous weapons systems: mapping the GGE debate. Diplo's Policy Papers and Brief*, n. 8, 2017. Disponível em: <<http://www.diplomacy.edu/policybriefs>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

KANIA, E. *China's strategic ambiguity and shifting approach to lethal autonomous weapons systems. Lawfare: Hard National Security Choices*, 17 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.lawfareblog.com/chinas-strategic-ambiguity-and-shifting-approach-lethal-autonomous-weapons-systems>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

KISSINGER, H. *How the Enlightenment ends. The Atlantic*, June 2018. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/amp/article/559124>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

LEE, K. *AI superpowers: China, Silicon Valley, and the new world order*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2018.

MINES ACTION CANADA. *Lessons from CCW Protocol IV on Blinding Laser Weapons for the Current Discussions about Autonomous Weapons. A Memorandum to Convention on Conventional Weapons Delegates*. Ottawa: Mines Action Canada, 2014.

MUELLER, J. P.; MASSARON, L. *Artificial intelligence*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2018.

NOONE, G. P.; NOONE, D. C. *The debate over autonomous weapons systems. Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 47, issue, p. 25-35, Spring 2015.

RABKIN, J; YOO, J. *Striking power: how cyber, robots, and space weapons change the rules of war*. Nova York: Encounter Books, 2017.

RUSSELL, C. *Making the case: the dangers of killer robots and the need for a preemptive ban*. Londres: Human Rights Watch, 2016.

SCHARRE, P. *Army of none: autonomous weapons and the future of war*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2018.

SCHARRE, P. *Autonomous weapons and operational risk*. Washington: Center for New American Security, Working Paper, 2016.

STOP KILLER ROBOTS. *Five years of campaigning, CCW continues.* Campaign to Stop Killer Robots. Disponível em: <<https://www.stopkillerrobots.org/2018/03/fiveyears>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

TEGMARK, M. *Life 3.0: being human in the age of artificial intelligence*. Nova York: Knopf, 2017.

THE ECONOMIST. *The next war: the growing danger of great-power conflict.* *The Economist*, Londres, 27 January 2018. *Special Report*.

TRIBUNAL PENAL AFRICANO? A CONFLITUOSA RELAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A ÁFRICA

Michael Nunes Lawson*

RESUMO

Aos vinte anos do Estatuto de Roma, a principal narrativa sobre o Tribunal Penal Internacional (TPI), primeira corte criminal internacional permanente, é a crise de legitimidade por ele enfrentada em decorrência de sua conflituosa relação com a África, continente de que se originam praticamente todos os casos em andamento no tribunal. Através de pesquisa bibliográfica, o artigo propõe-se a investigar como o continente africano, representado pela União Africana, passou de firme apoiador a obstinado opositor do TPI. A situação relativa ao Sudão e a expedição de mandados de prisão contra o presidente sudanês Omar al-Bashir estão à raiz desse giro. O papel desempenhado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas no funcionamento do TPI e o tema da imunidade de chefes de estado de países não membros são centrais à campanha contestatória movida pela União Africana, em cujo acervo de medidas se coloca a criação de uma jurisdição criminal africana como alternativa ao TPI. Os últimos desenvolvimentos relativos à *questão africana* não permitem antever uma distensão da controvérsia entre a África e o TPI em horizonte imediato.

Palavras-chave: TPI, União Africana, Conselho de Segurança das Nações Unidas, imunidade de chefes de estados não parte, Protocolo de Malabo.

* Mestre em Direito Internacional pela UFRGS (2009). Diplomata de carreira, atualmente lotado no Consulado-Geral do Brasil em Vancouver, Canadá. E-mail: mnlawson@yahoo.com.

INTRODUÇÃO

“It seems that Africa has become a laboratory to test the new international law” (BBC, 2008). O comentário foi feito em 2008, pelo gabonês Jean Ping, então presidente da Comissão da União Africana, a propósito de investigação conduzida pela promotoria do Tribunal Penal Internacional (TPI) sobre a situação no Sudão, incluindo o cometimento de crimes previstos no Estatuto de Roma pelo então presidente sudanês Omar al-Bashir¹. Em 2018 o Estatuto de Roma, instrumento que estabelece o TPI, chegou ao seu 20º aniversário, e a fala de Ping e a crítica que ela encerra mantêm a sua atualidade.

Firmado em 17 de julho de 1998 por 120 países – com apenas sete votos contrários, entre eles os EUA e, da África, a Argélia e a Líbia, e 21 abstenções –, o Estatuto entrou em vigência em 1º de julho de 2002, ao obter, em relativamente curto período, as 60 ratificações necessárias. O TPI veio a lume cercado de inumeráveis expectativas, relacionadas à importância e à singularidade da instituição que massiva negociação multilateral criava, a primeira corte internacional criminal de natureza permanente, assim como à esperança de que esse tribunal seria efetivamente um agente inibidor e repressor dos crimes internacionais mais graves, cuja ocorrência se voltara a observar em profusão na década de 1990.

A celebração daquele importante aniversário do Estatuto de Roma foi ofuscada pelo marcado ceticismo que se vivencia a respeito das possibilidades de o TPI ministrar justiça de forma não seletiva; o aspecto mais saliente da atual quadra é uma crise de legitimidade enfrentada pela Corte, decorrente da deterioração da sua relação com o continente africano, a partir de movimento impulsionado no âmbito da União Africana. Verifica-se que a abrangência geográfica dos casos de corte internacional que aspirava à universalidade restringe-se em essência a tão somente um continente, elemento crucial para começar a compreender a controvérsia em cujo contexto a colocação de Ping se inscreve e que tem ocupado lugar proeminente na política regional africana. De onze situações investigadas pelo TPI desde o seu advento, posteriormente conducentes a processamentos, nada menos do que dez dizem respeito

1 No dia 11/04/2019, quando este artigo era finalizado, Bashir, ele próprio tendo ascendido ao poder através de um golpe, foi deposto pelo exército sudanês, depois de quase trinta anos como presidente.

a países africanos (a Geórgia sendo a única exceção): Uganda, República Democrática do Congo (RDC), Sudão, República Centro-Africana (duas situações), Quênia, Líbia, Costa do Marfim, Mali e Burundi².

Difícilmente se poderia supor que o mesmo organismo regional que anunciaria, em 2017, uma estratégia de retirada coletiva do TPI (A.U. Doc. Assembly/AU/622(XXVIII), § 8) teria sido, até pouco mais de dez anos antes, um firme apoiador do tribunal, urgindo a ratificação universal do Estatuto – no que seguia padrão traçado pela sua antecessora, a Organização da Unidade Africana (OUA) (MILLS, 2012, p. 405). A postura atual da União Africana de contestação e mesmo animosidade com relação ao TPI – não desprovida de dissidências, é verdade – constitui, assim, produto de uma inflexão, o mesmo podendo-se afirmar a respeito do comportamento de países africanos individualmente considerados. À vista de histórica propensão a conflitos e da fragilidade das instituições em muitas nações africanas, em especial dos sistemas judiciários – a quem, na sistemática do TPI, toca a responsabilidade primária por julgar os crimes previstos no Estatuto –, era claro que o continente se afigurava potencialmente um prolífico terreno para a atuação do futuro tribunal. Nada obstante, a África caracterizou-se por papel proativo e de liderança nas negociações do Estatuto de Roma.

Países africanos foram membros destacados do *like minded group*, heterogêneo agrupamento que advogava por uma corte criminal internacional forte, dotada de uma promotoria independente, cujos anseios e ideias gerais sobre o tribunal, em boa medida, se viram refletidos no Estatuto de Roma, preponderando sobre os interesses norte-americanos, que buscavam robustecer as prerrogativas do Conselho do Segurança das Nações Unidas (CSNU) na operação do tribunal. A atuação de nações africanas, antes e durante as negociações do Estatuto, foi propositiva, com diretrizes que almejavam sobre a configuração do tribunal dispostas nos *Princípios da SADC* e na *Declaração de Dakar (Dakar Declaration for the Establishment of the International Criminal Court, 1998)*. A África do Sul distinguiu-se entre esses países, muito pela condição de nação recém-saída do *apartheid*, que pretendia consolidar conquistas no campo dos direitos

2 Outras dez situações (geograficamente mais diversas) encontram-se na fase de averiguações preliminares, que podem resultar ou não na abertura de investigação: Afeganistão, Colômbia, Guiné, Iraque/Reino Unido, Nigéria, Palestina, Filipinas, Bangladesh/Myanmar, Ucrânia e Venezuela.

humanos (MILLS, 2012, p. 409-410). Os valores representados pelo projeto de uma corte criminal internacional, como a prevalência dos direitos humanos e o combate à impunidade, eram palatáveis à conjuntura vivida pelas nações do continente, em que os horrores do genocídio de Ruanda, sobretudo, mas também de outros conflitos e crises humanitárias de décadas recentes, eram sentidos, e moralmente instigavam os governantes africanos a empreendimentos como o TPI. Nesse sentido, Tladi aponta para a improcedência de qualificar os valores do Estatuto de Roma como uma imposição hegemônica sobre a África, porquanto o continente deles se teria apropriado, o que reverberaria em iniciativas próprias africanas, notadamente o Ato Constitutivo da União Africana, de 2000 (pioneiro ao consagrar o direito de intervenção em caso de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade) (TLADI, 2009, p. 65-66).

A contribuição africana para a criação do TPI abarcou igualmente a sociedade civil organizada: encampando a perspectiva das eventuais vítimas, dezenas de ONGs do continente aderiram a *NGO Coalition for the Establishment of an International Criminal Court*, rede global que militou pelo estabelecimento do TPI, pelo atingimento do número de ratificações para a entrada em vigor do Estatuto de Roma e, finalmente, pela adoção de legislações nacionais incorporando as disposições do TPI, importante não apenas para viabilizar a cooperação com o tribunal, mas para tipificar os crimes previstos no Estatuto, oportunizando aos estados-membros o exercício de jurisdição sobre tais crimes (só ausente o qual poderá o tribunal atuar, com base no princípio da complementariedade).

Simbolicamente coroadando o ativismo africano em prol do estabelecimento do TPI, o Senegal foi o primeiro país a depositar o instrumento de ratificação do Estatuto de Roma, em 2 de fevereiro de 1999. O Estatuto possui, atualmente, 123 estados partes, dos quais 33 são africanos (equivalentes a 61% do total de 54 países na África), o que o torna o maior agrupamento regional na Assembleia de Estados Partes (AEP) do TPI. De modo converso, ilustrando o incerto momento do tribunal e a presente descrença da África, foi um país africano, o Burundi, o primeiro a retirar-se do TPI.

Através de pesquisa bibliográfica, o artigo propõe-se a investigar como o continente africano passou de firme apoiador a obstinado opositor do

TPI, abordando os fatores que justificaram a controvérsia entre a África e o Tribunal e como a União Africana tem pautado a sua reação.

CONDICIONANTES DO COMPROMISSO AFRICANO COM O TPI

A adesão de número significativo de países africanos ao TPI, que se poderia caracterizar mesmo de entusiástica, operou em complexo contexto regional e global; isso levaria a que o esperado cumprimento das disposições do Estatuto de Roma, sobretudo quando eventual investigação recaísse sobre situação em país africano, se visse confrontado por uma série de conceitos e lógicas nutridas na África potencialmente conflitantes com os compromissos assumidos por esse grupo de países frente à justiça criminal internacional. Recorde-se que, quando o TPI iniciou suas atividades, o continente dispunha de experiências prévias com a justiça penal internacional – o Tribunal Penal Internacional para Ruanda e o Tribunal Especial para Serra Leoa –, cujas lições autorizariam Oko (2007) a inventariar fatores sistêmicos e ambientais que atuariam para minar a efetividade das persecuções criminais internacionais na África. Esses fatores não explicam completamente, mas fornecem o pano de fundo que criou as condições para o eventual conflito entre a União Africana e o sistema de justiça criminal centrado no TPI.

No início dos anos 1990, o continente africano via-se em situação de grande instabilidade – que até hoje informa a visão desalentadora predominante acerca da África –, fruto de uma conjunção de fatores, como feridas legadas do período colonial, a profusão de regimes autocráticos, conflitos de várias ordens, as consequências sociais indesejáveis dos programas de reformas prescritos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a perda de relevância estratégica decorrente do fim da Guerra Fria e a resultante diminuição do interesse das grandes potências. Entre outras mudanças que, nessa época, começariam a ser promovidas em nível regional, haveria certo consenso em torno da necessidade de responsabilização (*accountability*) dos autores de crimes internacionais perpetrados no continente; porém, persistiriam divergências sobre a modalidade dessa responsabilização: persecuções criminais, comissões da verdade, métodos tradicionais de justiça, entre outros.

A modalidade privilegiada teria sido aquela preferida pela comunidade internacional, a persecução criminal, ao menos para os

principais responsáveis por atrocidades. É essencial registrar que, no caso específico do TPI, tal opção, e toda a estrutura judiciária que se estabeleceu, emanou de um amplo processo negociador, do qual, segundo já dito, países africanos foram ativos participantes. Contudo, essa origem do tribunal é por vezes ignorada, para associá-lo a uma criatura ocidental, que teria sido imposta às nações periféricas, o que, para Du Plessis (2008), consistiria em um dos vários mitos que se disseminaram a respeito do TPI. De qualquer forma, a noção de criatura ocidental, extensiva, aliás, a toda a justiça criminal internacional, supostamente forjada para perseguir povos subalternos, teria grande receptividade entre certas elites africanas. Some-se a isso um arraigado sentimento anti-imperialista na África, ligado ao passado colonial, que enxerga com desconfiança quaisquer iniciativas externas direcionadas ao continente. Nesse cenário, a justiça criminal internacional conjura percepções de colonialismo judicial e do paternalismo historicamente dispensado pelo ocidente nas suas relações com a África (DU PLESSIS, 2008, p. 365-367). Lideranças africanas imbuídas desse sentimento obviamente não hesitariam em explorá-lo politicamente se algum desacordo relacionado à operação do TPI assim o solicitasse.

Em meio à turbulência vivida pelo continente na década de 90, começou a ganhar força na África, como reação, um discurso de regeneração continental, na linha do qual os países africanos deveriam assumir a responsabilidade principal pela resolução das mazelas do continente. Essa visão de uma *African Renaissance* foi vertida no lema *African solutions to African problems*, que se tornou corrente, influenciando uma nova autoimagem africana, mais assertiva e com maior autoestima, ademais de conduzir a uma reivindicação de atualização do padrão de relacionamento com as potências ocidentais, de tutela para outro de parceria. Quedava-se fundamental abandonar o enfoque soberanista que orientava a OUA, de acordo com o qual crises nos países da região se sujeitavam ao princípio da não interferência. Para fazer face aos desafios de paz e segurança do continente, adotava-se uma abordagem abrangente de segurança humana, que ditava que um exitoso enfrentamento daqueles desafios deveria atacar as causas remotas da violência, ou seja, não poderia prescindir da promoção da democracia, do estado de direito, dos direitos humanos, do desenvolvimento, do combate à corrupção, entre outros (CARDOSO,

2011, p. 36-40). A transição da OUA para a União Africana, criada em 2002, e a formulação de uma nova arquitetura africana de paz e segurança são manifestações concretas das concepções que passavam a orientar a inserção internacional africana.

À medida em que a atuação do TPI se voltasse à África como alvo preferencial e lideranças africanas tipificassem esse fato como perseguição ao continente, seria previsível que o novo espírito de assertividade moldasse eventuais respostas da União Africana, que tencionava consolidar-se como ator internacional relevante e porta-voz dos interesses africanos. Essas respostas incluiriam a tentativa de transferir da corte regional da África o processamento de crimes internacionais envolvendo africanos (*African solutions to African problems*) e o endurecimento da postura da União Africana face ao CSNU, para salvaguardar a honra e o lugar da África na política internacional, quando a suspensão de processo que implicava o presidente do Sudão dependia de manifestação do CSNU (na forma do Estatuto de Roma), como se verá.

A INFLEXÃO NO POSICIONAMENTO AFRICANO COM RELAÇÃO AO TPI

A atitude africana de engajamento com o TPI não se alterou com a entrada em vigor do Estatuto de Roma em 2002 e nos anos iniciais de atividade do Tribunal. A relação entre países do continente e o Órgão se intensificou, porquanto nesses anos o TPI, por meio de sua promotoria, passou a debruçar-se sobre situações ocorrentes em diferentes partes da África. É interessante notar que essa incipiente ocupação da Corte com casos concretos africanos demonstrou traços muito próprios, relacionados à maneira heterodoxa como tais casos nela aportaram, com a submissão voluntária de países do continente ao exercício de jurisdição pelo TPI, mediante a utilização de expediente que ficou conhecido no jargão do tribunal como *self-referral* (autodenúncia).

Uma das três modalidades por que se pode ativar o exercício de jurisdição do TPI é a denúncia de uma situação à promotoria do Tribunal por um estado parte do Estatuto (*referral*) (*Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July 1998)³. Pressupunha-se que, nessa modalidade de

3 “A State party may refer to the Prosecutor a situation in which one or more crimes within the jurisdiction of the Court appear to have been committed requesting the Prosecutor to investigate the situation for the purpose of determining whether one or more specific persons should be charged with the commission of such crimes” (*Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July 1998, art. 14(1)).

ativação do TPI, o Estatuto facultaria a um estado-membro dar a conhecer à promotoria uma situação em *outro* estado-membro (ao invés de dentro de suas próprias fronteiras); à luz disso, vislumbram-se os *self-referrals* como um procedimento engenhoso, não antecipado pelo legislador do Estatuto, a que recorreram RDC, Uganda e República Centro-Africana⁴. O uso dos *self-referrals* respondeu a interesses táticos dos países africanos envolvidos, no âmbito do seu jogo político interno, conforme exemplificado pelo caso de Uganda, a primeira situação submetida ao TPI, em janeiro de 2004. O objetivo do governo ugandês de Yoweri Museveni ao acionar o Tribunal era estrategicamente se valer do TPI para derrotar a guerrilha do *Lord Resistance Army* (LRA), que há muitos anos assolava o norte do país, convertendo em criminosos internacionais os membros de grupo armado que se sublevava contra o governo, em claro uso político da justiça criminal internacional. Segundo Tiemessen (2014), essa dinâmica contida nas autodenúncias é conducente ao risco de uma justiça enviesada (*imbalanced justice*), uma vez que a cooperação dos países autodenunciante – indispensável para o TPI conseguir atuar – só se tende a manter enquanto a atividade da promotoria focar apenas os inimigos dos governantes de turno.

Os três *self-referrals* supramencionados levaram a processamentos que, por sua vez, ocasionaram a expedição de mandados de prisão contra diversos indivíduos africanos, alguns deles recolhidos à custódia do TPI. Saliente-se que, na esteira desses episódios, não se levantou um coro crítico, nem se produziu um clima de alarmismo quanto a uma suposta perseguição do TPI contra a África. Isso obriga a desde logo assentar que a preocupação africana com a seletividade da Corte só surgiria mais adiante, e vincular-se-ia inicialmente a um caso específico: a situação relativa ao Sudão.

A SITUAÇÃO RELATIVA AO SUDÃO

A conjuntura que motivou a submissão da situação sudanesa ao TPI foi o conflito na região de Darfur, no oeste do país. Ele teve início em fevereiro de 2003, quando o rebelde Exército de Libertação do Povo do Sudão atacou as forças governamentais, em resposta aos anos

4 Mais tarde, em 2011, também a Costa do Marfim apresentou uma autodenúncia (*de facto*). Não sendo parte do Estatuto de Roma, dito país aceitou a jurisdição do TPI por meio da declaração especial prevista no artigo 12(3).

de marginalização de Darfur pelo governo em Cartum. O governo respondeu resolutamente, armando milícias árabes para atacar os rebeldes negros. Essas milícias mataram aos milhares, dizimando aldeias inteiras e provocando o êxodo de centenas de milhares de pessoas. O progressivo saldo de mortes (estimado pela ONU entre 200 e 300 mil) e de refugiados (mais de dois milhões) atraiu atenção mundial ao conflito, malgrado tenha sido lenta a reação da comunidade internacional. A primeira resolução do CSNU sobre Darfur, de muitas que seguiriam, veio em junho de 2004⁵. A ONU estabeleceu uma comissão internacional de investigação sobre Darfur, encabeçada pelo jurista Antonio Cassesse, cujo relatório, publicado em janeiro de 2005, apontou o cometimento de crimes de guerra e contra a humanidade (porém não genocídio).

De posse do relatório da comissão de investigação e pressionado pela opinião pública internacional a colocar fim à mortandade no Sudão, o CSNU, ao invés de adotar o curso esperado de enviar uma missão de paz ao país – o que por fim sucederia em julho de 2007, com a *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), operação híbrida na qual contingentes da ONU se agregavam àqueles da União Africana já no terreno –, em substituição a essa medida, optou por submeter o caso ao promotor do TPI. Acionar a jurisdição do Tribunal é também uma prerrogativa do CSNU, nos termos do artigo 13(b) do Estatuto de Roma⁶, desde que o Conselho o faça nos termos do capítulo VII da Carta da ONU, isto é, quando a situação em questão enseje ameaça ou ruptura da paz internacional. A situação em Darfur foi encaminhada à promotoria do TPI através da resolução 1593, de 31 de março de 2005 (U.N. Doc. S/RES/1593 (2005)), em movimento que poucas reações gerou na África. Esclareça-se que o Sudão não era parte do Estatuto de Roma, no entanto, essa circunstância não elide a jurisdição do TPI na hipótese de submissão de caso pelo CSNU, frente ao postulado de que uma determinação do Conselho amparada no capítulo VII da Carta produz efeitos jurídicos mandatórios.

5 *Resolution 1547 (2004)*, 11 June 2004. U.N. Doc. S/RES/1547 (2004). Disponível em: <<http://unscr.com/files/2004/01547.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

6 “The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if: [...] (b) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations” (*Rome Statute...*).

Tampouco houve repercussão digna de nota nos círculos africanos ante a decisão do promotor argentino Luis Moreno Ocampo de, seguindo adiante com o caso, abrir uma investigação sobre a situação em Darfur, em 06 de junho de 2005. Nas duas subsequentes sessões da Assembleia da União Africana (órgão supremo da União, composto pelos chefes de estado e de governo), em julho de 2005 e janeiro de 2006, a segunda das quais realizada em Cartum, não houve qualquer menção à investigação nas decisões adotadas. Em junho de 2006, em *briefing* do presidente e do promotor do TPI sobre as atividades do Tribunal na África ao Conselho de Paz de Segurança (CPS) da União Africana, o Órgão regional “*welcomed the briefing and underlined the importance of effective and continued working relationship between the AU Commission and the ICC*” (*Press Statement of the Peace and Security Council*, 2006). Já o governo do Sudão não compartilhava a despreocupação da União Africana; ele instituiu, no dia seguinte à abertura de investigação pelo promotor Ocampo, um tribunal criminal especial para examinar os eventos em Darfur, que, no entanto, não foi capaz de desempenhar uma atividade judicante crível, representando essa iniciativa um esforço frustrado de afastar a jurisdição do TPI, com base no princípio da complementariedade. Em 5 de maio de 2006, Cartum e um dos grupos rebeldes haviam firmado o Acordo de Paz de Darfur, entendimento que rapidamente se desintegrou. Em maio de 2007, o TPI expediu mandados de prisão contra o ministro de assuntos humanitários do Sudão e um dos líderes da milícia árabe *janjaweed* (MILLS, 2012, p. 415-417); sequer a ordem de prisão daquele alto representante do governo sudanês prestou-se a estremecer a relação entre o TPI e a União Africana.

Naquela altura, países africanos vinham-se indispondo com países europeus em decorrência de uma outra ordem de assuntos, tensão que respingaria e levaria a estado de ânimo determinante para o ulterior endurecimento da União Africana com o TPI. Muitos processos criminais estavam sendo abertos em judiciários nacionais europeus com esteio no princípio da jurisdição universal contra líderes e ex-líderes de várias regiões do mundo – o processo espanhol contra o ex-ditador chileno Pinochet foi o mais célebre do período –, mas com uma prevalência numérica de casos contra réus africanos. Uma análise mais detida desses processos que se multiplicaram na Europa aponta que o seu agrupamento sob o princípio da jurisdição universal transmite uma ideia imprecisa, pois, muitas vezes,

havia elemento de conexão entre os crimes e o país europeu processante, como o critério da nacionalidade passiva (JALLOH, 2010, p. 6). Aos países africanos que se insurgiam, contudo, não importava aclarar essa circunstância, já que a noção de que os processamentos se davam com supedâneo na jurisdição universal – sugerindo absoluta desconexão entre os crimes e a jurisdição em questão, a não ser o interesse em julgar fatos atentatórios à consciência jurídica universal – robustecia a campanha de oposição que lançavam.

Certos processos movidos em judiciários de países europeus contra cidadãos africanos notabilizaram-se na seara do direito internacional, pela intrepidez de voltarem-se contra autoridades africanas no exercício das suas funções; o processamento criminal, na Bélgica, do ministro das relações exteriores da RDC, com a expedição de mandado de prisão, levou a que este país recorresse à Corte Internacional de Justiça (CIJ), no famoso *Arrest Warrant Case*, vencido pelo lado congolês em 2002. O processo que desencadeou a campanha na União Africana contra o alegado abuso do princípio da jurisdição universal também mirava autoridades governamentais (entre outros réus), iniciado na França contra cidadãos de Ruanda, entre eles Rose Kabuye, chefe de protocolo do presidente Paul Kagame, por fatos ligados ao genocídio ruandês. Kabuye, em novembro de 2008, encontrava-se em Frankfurt, na Alemanha, em missão precursora a visita do presidente Kagame, quando foi detida, para ser extraditada à França (ela seria solta por este país em março de 2009).

Ruanda esteve à testa do esforço promovido no seio da União Africana contra o abuso do princípio da jurisdição universal (*neo-colonial judicial coup d'état*, nas palavras do ministro da Justiça ruandês) (NEW TIMES, 2008). Como consequência do genocídio de 1994, esse país viu-se envolvido em diferentes frentes de responsabilização por crimes cometidos naquele contexto; refez o seu judiciário para possibilitar processamentos, que se deram em larga escala, incluindo também mecanismos de justiça comunal (*gacaca*), bem como esteve de acordo com a criação do Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Sem embargo, o governo tutsi que emergiu do genocídio, liderado pela Frente Patriótica de Ruanda (FPR) de Kagame, costumeiramente assumiu postura refratária quando a justiça investia contra elementos ligados à FPR. Em face, especificamente, dos processos abertos na Europa contra ditos elementos, o *lobby* ruandês fez com que a

Assembleia da União Africana adotasse, em sessão ocorrida nos dias 30 de junho e 1º de julho de 2008, em Sharm El-Sheik (Egito), resolução sobre o abuso do princípio da jurisdição universal, na qual, após referir, *inter alia*, que tal abuso constitui “*a development that could endanger international law, order and security*”, a Assembleia conclama os países-membros a não executar mandados de prisão que emanem daqueles processos nas suas jurisdições (A.U. Doc. Assembly/AU/14 (XI)). Conforme Hamilton (no prelo), “*the seeds of the anti-Africa narrative had always been present, but it was not until this point [meados de 2008] that they began to take hold*”.

Alguns poucos processos iniciados nos judiciários de países europeus enfocaram autoridades norte-americanas e israelenses. Nesses casos, a mera abertura dos processos ocasionou tamanha controvérsia política que eles foram logo abandonados. Os processos que continuaram envolviam réus de países periféricos, o que os situam em uma moldura norte e sul, argumento que reverberaria com as lideranças africanas em sua investida contra o abuso da jurisdição universal. Como agravante, os países europeus processantes eram antigas potências coloniais na África, com traços por vezes brutais nesse passado, a revestir de certo cinismo o papel moralista implícito no processamento de africanos com base na jurisdição universal (JALLOH, 2010, p. 63). Estavam dadas as condições para um desconforto geral da União Africana no tocante a mecanismos judiciários que focalizassem a África, borrando-se as diferenças entre o abuso da jurisdição universal, de um lado, e o TPI, de outro. Segundo Jalloh (2010, p.5), “*it was initial concern about the increased European reliance on universal jurisdiction to indict leaders from the continent which led to Africa’s trepidation over all types of foreign-administered justice*”.

Em 11 de julho de 2008, menos de duas semanas após a Assembleia da União Africana de Sharm El-Sheik, a então promotora-adjunta do TPI, a gambiana Fatou Bensouda, dirigiu-se ao CPS da União Africana para informá-lo da intenção da promotoria de requerer a prisão do presidente sudanês Omar al-Bashir. O CPS reagiu firme e imediatamente; depois de pontuar que a busca de justiça não deve comprometer os esforços de promoção de paz duradoura, aludiu, mesclando os temas do abuso da jurisdição universal e do TPI, à resolução emitida em Sharm El-Sheik para reiterar sua preocupação com uso indevido de indiciamentos de líderes africanos (A.U. Doc. PSC/PR/BR(CXLI)). Em 14 de julho, o promotor

requisitou ao TPI a expedição de mandado de prisão contra o presidente Bashir por crimes de guerra, contra a humanidade e genocídio. Novamente respondeu o CPS com vigor, no dia 21 de julho, por meio de extenso comunicado que enquadrava a pretendida prisão do mandatário sudanês como uma ameaça à pacificação e à estabilização do país. O começo desse movimento de contestação à atividade do TPI na África vinculava-se com o episódio específico do pedido de prisão de Bashir – quando vários casos perante o TPI já versavam sobre situações na África, inclusive com africanos sob a custódia do tribunal – leva à constatação de que, em essência, a contrariedade da União Africana dirige-se não ao fato de o TPI supostamente perseguir africanos, mas africanos politicamente importantes, tal qual Bashir (e, depois, o presidente e vice-presidente do Quênia, Uhuru Kenyatta e William Ruto, respectivamente) (BLEEKER; VENTURA, 2016). No caso do presidente sudanês, há um elemento adicional, não ter o Sudão aderido ao Estatuto de Roma, circunstância que abre um debate jurídico e político acerca das imunidades de que gozaria Bashir em terceiros países.

Na parte mais relevante do comunicado, o CPS requeria ao CSNU, com fulcro em poder que o último órgão detém segundo o artigo 16 do Estatuto⁷, a suspensão temporária do procedimento contra Bashir, “*taking into account the need to ensure that the ongoing peace efforts are not jeopardized, as well as the fact that, in the current circumstances, a prosecution may not be in the interest of the victims and justice*” (A.U. Doc. PSC/MIN/Comm(CXLII)). A orientação do posicionamento do CPS é de conferir preponderância aos esforços da União Africana e do Sudão para a resolução do conflito nesse país (“*African solutions to African problems*”), inclusive no tocante à responsabilização criminal, em prejuízo de um maior envolvimento da comunidade internacional, retratado pela intervenção do TPI. As decisões emitidas pela União Africana adotam a linha de expressar um inabalável compromisso do organismo de combater a impunidade, para não dar espaço à sugestão de que a resistência ao processamento de Bashir consistia em mero artifício para eximi-lo de qualquer responsabilização.

7 “No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a period of 12 months after the Security Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect; that request may be renewed by the Council under the same conditions” (Rome Statute...).

O pedido de prisão de Bashir pelo promotor do TPI também recebeu forte objeção no seio da Liga Árabe, organismo que se aliaria à União Africana no esforço diplomático pela suspensão do processo contra o mandatário sudanês. Em 19 de julho de 2008, dois dias antes que o CPS se manifestasse sobre o requerimento de prisão, o Conselho da Liga Árabe, reunido em nível ministerial no Cairo, já havia censurado aquele pedido, sublinhando a capacidade do Sudão de trazer os responsáveis à justiça e exortando o CSNU a assumir as suas responsabilidades referentes à manutenção da paz e da segurança (A.U. Doc. PSC/MIN/3(CLI)).

Naquele contexto, a seguinte vez em que o CSNU se ocupou da situação relativa ao Sudão foi na resolução 1828, de 31 de julho de 2008, cujo ponto central era a renovação da UNAMID. O requerimento do CPS de suspensão do processo no TPI contra Bashir foi tratado meramente *en passant*, no preâmbulo da resolução, com uma simples tomada de nota, sem qualquer deliberação⁸. O Sudão, a União Africana e a Liga Árabe haviam manobrado diplomaticamente com o intuito de assegurar a suspensão da ação contra Bashir pelo CSNU. Coube à Líbia, que naquele momento detinha um assento não permanente no Conselho, apresentar emenda ao projeto de resolução autorizando a suspensão, no que contava com o apoio dos outros dois países africanos com assento rotativo, África do Sul e Burkina Faso. Os Estados Unidos, porém, opunham-se à suspensão do processo, o que explica não ter a referida emenda prosperado (HAMILTON, no prelo).

A União Africana interpretaria essa omissão do CSNU em pronunciar-se sobre o mérito do requerimento de suspensão como um insulto ao organismo regional e ao continente africano, sentimento que só se reforçaria, à medida que órgãos da União Africana constantemente reiterassem aquele requerimento e o CSNU persistisse em seu silêncio. Pode-se ponderar, por outro lado, que, em situações onde não há consenso, como era o caso sob foco, não é atípico que o Conselho simplesmente deixe de manifestar-se, ou o faça de forma vaga (como uma tomada de nota), vias que evitam o desgaste de um projeto de resolução vetado ou não adotado por falta de suficiente apoio (KEPPLER, 2012, p. 9-10).

8 “Taking note of the African Union (AU) communiqué of the 142nd Peace and Security Council (PSC) Meeting dated 21 July [...]” (Resolution 1828 (2008), 31 July 2008. U.N. Doc. S/RES/1828 (2008). Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4896d5582.html>>. Acesso em: 16 nov. 2018).

Uma das ditas reiterações ocorreria em fevereiro de 2009, por ocasião de 12ª Assembleia da União Africana em Adis Abeba, na Etiópia, tendo esse órgão requisitado o envio de uma delegação de alto nível da União Africana a Nova York para realizar gestões junto ao CSNU (A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.221(XII)).

A sequência do ano de 2009 assistiria, na caracterização de Mills (2012, p. 421), à eclosão de uma “*all out rethorical war*” da União Africana contra o TPI, colocada em marcha pela expedição, em 4 de março, por parte da seção de instrução I do tribunal, de mandado de prisão contra Bashir, por crimes de guerra e contra a humanidade. A resposta da União Africana veio no dia seguinte, 5 de março, por intermédio do CPS, que divulgou comunicado opondo-se à ordem de prisão de Bashir, centrando a sua crítica antes no *timing* do que no mérito da ordem, sob a alegação de que poderia comprometer estágio decisivo do processo de obtenção de paz, reconciliação e democracia no Sudão (A.U. Doc. PSC/PR/Comm. (CLXXV) Rev.1). Líderes rebeldes mostrariam intransigência na mesa de negociação por estarem agora lidando com um criminoso internacional.

Entre 1 e 3 de julho de 2009, a 13ª Assembleia da União Africana reuniu-se em Sirte, na Líbia. A posição da União Africana, de um descontentamento com não ter o CSNU suspenso o processo contra Bashir, evoluía para o discurso de que o TPI persegue a África, ao concentrar praticamente toda a sua atividade no continente, argumento que se nutria do abundante sentimento anti-imperialista ainda presente nos países africanos. A decisão emitida em Sirte a respeito do TPI elevaria o grau da deterioração da relação entre a União Africana e o Tribunal e seria tida como um marco nesse processo (A.U. Doc. Assembly/AU/13(XIII)). O documento reforçava deliberação adotada na 12ª Assembleia realizada em Adis Abeba, em fevereiro daquele ano, ao orientar a Comissão da União Africana a entabular consultas com a Comissão e a Corte Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, a fim de examinar as implicações da concessão de jurisdição à Corte Africana sobre crimes internacionais. Com isso, sinalizava-se o desalento com o TPI e o começo da busca por alternativas regionais de responsabilização criminal. Na mesma linha, o documento instava os países-membros da União Africana a trabalhar pela capacitação dos seus quadros, para assegurar a elaboração e a aplicação de legislação interna sobre crimes internacionais, o que teria o efeito de limitar

a intervenção de instâncias internacionais na hipótese de ocorrência desses crimes. Ainda, a Assembleia da União Africana determinava à Comissão convocar uma reunião preparatória de estados africanos à conferência de revisão do Estatuto de Roma que teria lugar em Kampala (Uganda), entre maio e junho de 2010, listando-se temas que deveriam ser abordados, todos problemáticos na percepção africana sobre o TPI, como o poder conferido pelo artigo 13 ao CSNU de acionar o Tribunal, e pelo artigo 16 de suspender casos pelo período de um ano; a necessidade de aclaração referente à imunidade de autoridades cujos estados não são parte do Estatuto; a possibilidade de organismos regionais aportarem elementos com relação às provas obtidas e à conveniência de levar adiante um processo.

O trecho culminante da decisão adotada em Sirte sobre o TPI está contido no parágrafo 10; como consequência de nunca ter sido examinado pelo CSNU o requerimento da União Africana de suspensão do processo contra Bashir, a Assembleia da União toma a drástica resolução de determinar aos seus estados-membros que não cooperem com o TPI no tocante à ordem de prisão e entrega do presidente sudanês ao Tribunal. A não cooperação com o tribunal, a partir desse momento, cristaliza-se como a diretriz oficial da União Africana no concernente ao decreto de prisão de Bashir. O fundamento jurídico invocado pela União Africana é o artigo 98(1) do Estatuto de Roma, disposição que, no entender do organismo regional, permitiria o descumprimento de uma ordem do TPI, quando essa ordem levasse o estado parte requerido a atuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem por força do direito internacional em matéria de imunidade diplomática de pessoa de um terceiro estado⁹ (não sendo o Sudão parte do Estatuto de Roma, Bashir, alegadamente, gozaria de imunidade no território de outros estados, prevista em direito internacional geral). Que a Assembleia da União Africana possa prescrever aos seus países-membros a inobservância de deveres que lhes decorrem de outro regime internacional é sumamente questionável do ponto de vista do direito; tampouco passa desapercibido que a decisão de não cooperação com o TPI, uma violação de disposição do Estatuto de Roma, foi adotada

9 “The Court may not proceed with a request for surrender or assistance which would require the requested State to act inconsistently with its obligations under international law with respect to the State or diplomatic immunity of a person or property of a third State, unless the Court can first obtain the cooperation of that third State for the waiver of the immunity”. (Rome Statute..., art. 98(1)).

por foro que então congregava trinta estados partes do Estatuto. Ainda na decisão de Sirte, a União Africana reserva-se o direito de empregar outras medidas “*that may be deemed necessary in order to preserve and safeguard the dignity, sovereignty and integrity of the continent*” (A.U. Doc. Assembly/AU/13(XIII), § 12), o que deixa claro que a reação africana era animada pela altivez implícita à ideia de *Renascimento Africano*.

A 14ª Assembleia da União Africana teve lugar de 31 de janeiro a 2 de fevereiro de 2010, em Adis Abeba. A decisão emitida sobre o TPI concentrou-se nos desdobramentos da reunião ministerial preparatória a Kampala, realizada na capital etíope em novembro de 2009 (adiante abordada) (A.U. Doc. Assembly/AU/8(XIV)). No dia seguinte ao fim da Assembleia, em 3 de fevereiro, a câmara de apelação do TPI reverteu parte da decisão de 4 de março de 2009 da seção de instrução I, abrindo o caminho para que fosse expedido um segundo mandado de prisão contra Bashir, pelo crime de genocídio, o que aconteceu em 12 de julho de 2010. Quatro dias depois, em 16 de julho, o presidente da Comissão da União Africana, Jean Ping, conhecido por posições particularmente hostis ao TPI, publicou comunicado no qual reaparece a crítica ao mau *timing* da ordem de prisão, visto que se dava em meio a esforços como a finalização da implementação do acordo de paz e a realização de consultas com o governo sudanês e outras partes interessadas sobre como atender as recomendações feitas pelo Painel de Alto Nível da União Africana sobre Darfur (no chamado Relatório Mbeki, pois coordenado pelo ex-presidente sul-africano Thabo Mbeki) (*COMMUNIQUE*, 16 July 2010).

Já o CPS, ao abordar em comunicado de 21 de julho variadas questões ligadas à situação sudanesa, manifesta preocupação quanto às consequências contraproducentes da expedição de novo mandado de prisão contra Bashir (A.U. Doc. PSC/PR/COMM-1(CXXXCVII)). A 15ª Assembleia da União Africana, por sua vez, reunida em 27 de julho de 2010, em Kampala, a par de reafirmar pontos já conhecidos da posição africana, rejeita a abertura de um escritório de ligação (*liaison office*) do TPI em Adis Abeba (A.U. Doc. Assembly/AU/296(XV), § 8), pedido feito pela Corte e que vinha há algum tempo sendo objeto de conversações entre representantes do TPI e da União Africana. A negativa pode ser lida como reflexo direto da expedição de novo mandado de prisão contra Bashir, mas, dado o estado geral da relação entre o tribunal e a União

Africana àquela altura, é muito improvável que a instalação do escritório de ligação do TPI – o primeiro do gênero – ocorresse, já que isso seria retratado no continente como a institucionalização da suposta perseguição à África.

Um aspecto adicional a destacar na decisão da 15ª Assembleia é o parágrafo onde o Órgão...

Expresses concern over the conduct of the ICC prosecutor, Mr. Moreno Ocampo who has been making egregiously unacceptable, rude and condescending statements on the case of President Omar Hassan El-Bashir of the Sudan and other situations in Africa (A.U. Doc. Assembly/AU/296(XV), § 9).

O promotor Ocampo desempenhou suas funções de junho de 2003 a junho de 2012 e, nesse período, para os críticos da atuação do TPI, tornou-se a representação da alardeada perseguição movida pelo tribunal contra o continente africano. Ocampo era um personagem controverso, capaz de declarações fortes, e que, em meio à contestação pela União Africana do agir da promotoria, nunca contemporizou. Expressava a posição de que o seu ofício de promotor não contemplava a consideração de noções como os interesses da paz no seu processo decisório, pertencentes ao âmbito da política, juízo que, na ótica da União Africana, sinalizava indiferença às reivindicações africanas. Críticos mais contundentes asseverariam mesmo que Ocampo atuava parcialmente, alinhado aos interesses norte-americanos¹⁰. As alegações de suposta perseguição à África, contudo, não arrefeceram quando Luis Moreno Ocampo foi substituído na promotoria por Fatou Bensouda, o que causa estranheza, já que se poderia esperar uma diluição daquela narrativa, em sendo a nova promotora oriunda do continente que se dizia perseguido.

A 16ª Assembleia da União Africana (Adis Abeba, de 30 a 31 de janeiro de 2011) lidaria com novos desdobramentos da crise entre o TPI e a África, que a fariam ainda mais intrincada e sem perspectiva de solução no horizonte. Em julho de 2010, Bashir havia viajado ao Chade, a primeira oportunidade em que visitava um estado parte do Estatuto de Roma após a expedição do primeiro mandado de prisão contra si. Não

10 Exemplo: KREVER, T. *Dispensing Global Justice*. *New Left Review*, n. 85, 2014. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2407739>. Acesso em: 28 nov. 2018.

houve qualquer tentativa de cumprimento do decreto de prisão pelo país anfitrião. A segunda oportunidade teve lugar no final de agosto de 2010, quando Bashir deslocou-se ao Quênia, para participar das celebrações alusivas à promulgação da nova constituição do país. Igualmente, não foi Bashir molestado pelas autoridades quenianas, conquanto a visita tenha gerado discórdia no seio do governo e da sociedade civil do Quênia.

Na decisão competente emanada da reunião de Adis Abeba de janeiro de 2011, a Assembleia da União Africana afirma, em tom implicitamente congratulatório, que, ao se portarem daquela maneira, Chade e Quênia estavam implementando várias decisões do Órgão relativas ao mandado de prisão do TPI contra o presidente Bashir, assim como atuando em favor da busca de paz e estabilidade nas suas respectivas regiões (A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.334(XVI), § 5). Já na visão do tribunal, especificamente da sua seção de instrução I, a não cooperação afigurava-se descumprimento de uma ordem legal. Tendo-se cientificado de que Bashir planejava realizar a mencionada visita ao Quênia no dia 27 de agosto de 2010, a seção de instrução I proferiu despacho no qual informava o CSNU e a AEP do TPI acerca da visita, para que tomassem as medidas que reputassem apropriadas (ICC-02/05-01/09, 27 August 2010). A Assembleia da União Africana manifestou lamentar profundamente tal decisão da seção de instrução I (A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.334(XVI), § 4).

A situação relativa ao Quênia, que constituiria uma nova e considerável fonte de atritos entre o TPI e a União Africana, também foi abordada pela 16ª Assembleia da União Africana na decisão em tela. O caso queniano referia-se a crimes cometidos no contexto das eleições presidenciais de 2007 e havia sido elevado ao TPI por iniciativa da promotoria (*motu proprio*), a primeira situação a chegar ao tribunal através dessa modalidade de ativação. Dois cidadãos quenianos processados perante o TPI, Uhuru Kenyatta e William Ruto, tornariam-se, após eleições em março de 2013, presidente e vice-presidente do país, respectivamente. O Quênia já havia solicitado ao CSNU a suspensão das investigações e das ações no TPI, com vistas a permitir a apuração dos crimes por mecanismos nacionais, no âmbito do poder judiciário, objeto de reformas na nova constituição. A Assembleia da União Africana expressou apoiar e endossar o requerimento queniano (A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.334(XVI), § 6).

Em 26 de fevereiro de 2011, face à deterioração da situação de guerra civil na Líbia, o CSNU decidiu, por meio da resolução 1970, submeter o caso à promotoria do TPI (U.N. Doc. S/RES/1970 (2011)). Como o Sudão, a Líbia não era parte do Estatuto de Roma. Curiosamente, o impacto dessa medida nos círculos de poder africanos, especialmente na União Africana, não foi estrondoso; dado o padrão de escalada retórica observado a partir de julho de 2008, quando o CPS reagira com contrariedade à intenção da promotoria de requerer a prisão de Bashir, seria razoável esperar pronto recrudescimento discursivo por parte da União Africana. Os três países africanos que integravam o CSNU (África do Sul, Gabão e Nigéria) votaram a favor da submissão da situação líbia à Corte, e órgãos como a Assembleia e o CPS da União Africana eximiram-se de pronunciamentos imediatos em que condenassem a medida. Sendo o líbio Muammar al-Gaddafi, naquele momento, um dos líderes de maior isolamento no mundo, mostrava-se muito mais custoso aos seus pares africanos emprestar-lhe o apoio e a solidariedade que vinham estendendo a Bashir (MILLS, 2012, p. 446-447).

Em junho de 2011, o TPI emitiu mandado de prisão contra Gaddafi, entre outros cidadãos líbios, por crimes contra a humanidade. Na 17ª Assembleia da União Africana, em Malabo, na Guiné Equatorial, nos dias 30 de junho e 1º de julho daquele ano, o Órgão conferiu à pretendida prisão do líder líbio pelo TPI o mesmo tratamento dispensado ao caso de Bashir, enquadrando-a como derogatória dos esforços em prol de uma solução negociada à crise na Líbia e requerendo a não cooperação dos países-membros da União Africana quanto à execução do mandado de prisão (solicitação que restou sem objeto com a morte de Gaddafi em outubro de 2011). A Assembleia também solicitou ao CSNU a suspensão das ações no TPI relacionadas à Líbia (A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.366(XVII)).

Uma vez historiada a inflexão da posição africana (ou da União Africana, designação que tem sido aqui utilizada de maneira intercambiável) a respeito do TPI, cumpre, a título de fecho desta seção, efetuar um indispensável esclarecimento sobre essa posição. A alusão a uma *posição africana* ou *da União Africana* sobre o TPI, de cunho crítico à atuação do Tribunal na África, é uma generalização de que se vale este artigo e a literatura acadêmica que trata do tema. No entanto, conforme ressaltado

por inúmeros autores, a posição dita africana não é unânime. A resistência à atuação do TPI foi orquestrada inicialmente por um pequeno grupo, composto primordialmente por países do norte da África que não eram parte do Estatuto de Roma, como Argélia e Líbia, tendo sido então encampada pela União Africana (KEPPLER, 2012, p. 6). Chega-se a dizer que esses países detratores do Tribunal teriam capturado a agenda da União Africana relativa ao TPI.

Embora, por questões relativas à dinâmica da tomada de decisões dos órgãos da União Africana, os inúmeros documentos com tom crítico ao TPI tenham sido adotados mesmo em face da existência de países dissidentes, que apenas uma ou outra vez registraram formalmente sua reserva, não era incomum que tais países, em outras ocasiões, vocalizassem o seu posicionamento de apoio ao TPI, ou de que cumprissem as ordens da Corte, à revelia dos ditames da União Africana. Entre esses, inegavelmente o país que mais se singulariza é Botsuana, com discurso principista em favor do TPI e da justiça criminal internacional – repetidas vezes declarando que Bashir seria preso caso colocasse os pés no território botsuanês – e abertamente crítico à postura da União Africana. Gana e África do Sul (este último antes de apresentar inflexão no seu posicionamento) são outros exemplos de países que se inscrevem (ou inscreviam) nesse grupo.

Outrossim, deve-se levar em conta que, quando a referência é feita a uma posição africana sobre o TPI, se está considerando apenas a perspectiva de governos, ou de certas elites neles representados, que podem mesmo ter a preocupação de que a atividade do Tribunal no futuro se volte contra elas. Não se considera a perspectiva das vítimas dos crimes perpetrados, as quais, não obstante todas as imperfeições da justiça criminal internacional, e as sérias reprimendas de que o TPI é merecedor pela concentração da sua atividade em praticamente apenas um continente, encontraram no Tribunal uma alternativa de realização de justiça e fim da impunidade que os judiciários de seus países não foram capazes de proporcionar. As vítimas africanas (e/ou suas famílias) certamente não compartilham a visão esposada pela União Africana acerca do Tribunal. Visão a que muito menos se alinha a sociedade civil organizada africana, histórica apoiadora do Tribunal, que, por meio de incontáveis organizações, tem, à semelhança dos países dissidentes, bradado contra os ataques promovidos ao TPI pelos governos de seus países e pela União Africana.

O ARTIGO 16 DO ESTATUTO DE ROMA E O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Se se for retroceder à origem do processo de desencanto da África com o TPI, agora dominado pela noção de que a Corte persegue o continente ao nele fazer convergir quase toda a sua atividade investigativa e processual, nota-se que o mencionado processo emerge não propriamente de ações ditas ilegais do TPI (a crítica contra o pedido de prisão de Bashir centrava-se sobretudo no seu *timing*), mas de ações (omissões, na verdade) atribuíveis a um órgão externo à estrutura do tribunal, o CSNU. Ao deixar de responder, mesmo depois de muitas vezes instado, a pedido de suspensão do processo contra Bashir formulado pela União Africana, o Conselho de Segurança atizou o latente sentimento anti-imperialista africano, logo canalizado para o que se tornou uma campanha de oposição ao TPI.

Fazendo-se uma analogia com os sistemas jurídicos internos onde predomina o estado de direito, idealmente não haveria espaço, na arquitetura de um regime legal como o do Estatuto de Roma, para a concessão a um órgão político de prerrogativas com implicações tão consideráveis sobre o curso de investigações e processos judiciais. O artigo 16 do Estatuto de Roma concede ao CSNU o poder de suspender qualquer inquérito ou procedimento criminal, ou de impedir o seu início, pelo período renovável de doze meses, com arrimo no capítulo VII da Carta da ONU¹¹. É frequente a alegação de que a previsão de uma tal faculdade a cargo do Conselho de Segurança atenta contra a independência e a legitimidade do TPI. Ainda que, da perspectiva do direito, fosse preferível que uma disposição tal qual o artigo 16 não existisse, ele reflete a inevitabilidade de uma negociação internacional ampla como a do Estatuto de Roma traduzir certas realidades de poder da política internacional, em que os interesses das principais potências reclamam acomodação. Preocupante e atentatório contra a independência e a legitimidade do TPI foi, com efeito, o uso deturpado que o CSNU conferiu à faculdade que lhe deu o artigo 16 do Estatuto.

11 “No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a period of 12 months after the Security Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect; that request may be renewed by the Council under the same conditions.” (Rome Statute..., art. 16).

A relação entre o CSNU e o TPI foi um dos temas mais controversos durante as negociações do Estatuto de Roma. Minuta finalizada em 1994 pela Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU, que serviu de ponto de partida para as negociações (e que sofreria significativas descaracterizações no desenrolar do processo negociador), apontava para que virtualmente toda investigação por parte do TPI fosse autorizada pelo CSNU¹². Um papel de proeminência ao CSNU no Estatuto de Roma era um dos objetivos centrais de países como os EUA (e demais membros permanentes do Conselho de Segurança), que pretendiam que a Corte fosse uma *criatura do CSNU*, à semelhança do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

Sendo inaceitável, para a maioria dos países, que o CSNU exercesse controle sobre o ingresso de casos na futura corte, produziu-se, por iniciativa de Singapura, um dos países do *like minded group*, uma solução de compromisso, materializada no artigo 16. A menção nesse dispositivo ao capítulo VII da Carta da ONU denota que a intervenção do CSNU deve ocorrer apenas quando esteja em questão ameaça ou ruptura da paz internacional. O impedimento ao início de um inquérito ou processo ou a sua suspensão teriam em mira assegurar a restauração da paz em uma situação de conflito, em detrimento da realização imediata de justiça, segundo o espírito do artigo. À vista disso, o artigo 16 é compreendido como um instrumento à disposição do CSNU para balancear, em uma situação concreta, dois ditames, o de justiça e o de paz. No caso sudanês, a União Africana, nos seus repetidos pleitos de suspensão da ação contra Bashir, recorreu de modo enfático ao argumento de que a medida era essencial ao atingimento da paz entre as partes em conflito. Atente-se, por outro lado, para que a intervenção do CSNU não é uma tarefa trivial, a qual se submete ao requisito de nove votos favoráveis e a não oposição de nenhum dos membros permanentes.

12 “No prosecution may be commenced under this Statute arising from a situation which is being dealt with by the Security Council as threat to or breach of the peace or an act of aggression under Chapter VII of the Charter, unless the Security Council otherwise decides”, rezava o art. 23(3) do documento da CDI. Para Schabas, na prática, isso equivalia a obter autorização do CSNU para toda investigação, dada a probabilidade de coincidência entre situações que despertassem a atenção do promotor e aquelas sendo consideradas pelo CSNU sob o capítulo VII da Carta da ONU (SCHABAS, William A. *United States Hostility to the International Criminal Court: It's All About the Security Council*. **European Journal of International Law**, v. 15, n. 4, p. 715, 2004. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/15/4/376.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019).

A despeito da previsão dessa importante prerrogativa do CSNU nos trabalhos do TPI, revestida de caráter mandatório à Corte – ao contrário da prerrogativa do artigo 13(b) de submeter situações à promotoria, a esta competindo posicionar-se sobre investigá-las ou não –, somente França e Reino Unido, dos cinco membros permanentes do CSNU, são parte do Estatuto de Roma. Essa circunstância fomenta uma indesejável ideia de *double standards* com relação ao TPI, pois EUA, Rússia e China, grandes potências militares que, atuando através do CSNU, possuem o poder de interferir na operação do tribunal – e em boa medida o CSNU já o fez, pela via da submissão das situações no Sudão e na Líbia, dois estados não parte do Estatuto de Roma – optaram, ao se negarem a aderir ao Estatuto, por não se sujeitarem eles próprios ao TPI.

Nesse contexto, a postura dos Estados Unidos revelou-se especialmente polêmica, pelas extremadas reações que a entrada em vigência do Estatuto de Roma ensejou por parte desse país. A participação norte-americana nas negociações do Estatuto foi balizada pelo entendimento de que os EUA, na condição de maior potência militar, com atuação em quase todo o globo, estariam desproporcionalmente expostos ao alcance do TPI. Assim, os EUA buscaram, no âmbito da negociação, limitar a sujeição de nacionais seus ao tribunal, o que poderia ser atingido mediante um maior controle sobre o início de casos; daí a objeção a que o promotor dispusesse de poderes de investigação *motu proprio* e a insistência em que a submissão de casos à Corte passasse pelo crivo do CSNU.

Igualmente fundamental para os EUA, nesse afã de resguardar seus cidadãos da atividade do Tribunal, era o tema dos critérios de jurisdição da Corte, que deveria ser resolvido satisfatoriamente aos olhos do país, sob pena de restar-lhe inviável todo o sistema de justiça a ser criado, segundo assinalaria o negociador-chefe norte-americano, embaixador David Scheffer (1999, p. 17). O desfecho da negociação nesse ponto específico contrariou de maneira frontal os interesses norte-americanos: o documento final, no artigo 12, sujeita nacionais de estados não parte à jurisdição da Corte, desde que o crime tenha sido cometido no território de um estado parte – a par do critério de territorialidade, o Estatuto elegeu também outro, o da nacionalidade do agente do crime¹³. A sujeição

13 “In the case of article 13, paragraph (a) or (c), the Court may exercise its jurisdiction if one or more of the following States are Parties to this Statute or have accepted the jurisdiction of the Court in accordance

à jurisdição do TPI de cidadãos de países que não aderiram ao Estatuto de Roma seria, na visão estadunidense, algo extremamente problemático do ponto de vista do direito dos tratados, assim como do ângulo prático, por tornar legalmente vulnerável o pessoal militar norte-americano destacado mundo afora, quando presentes em estados partes do tribunal (SCHEFFER, 1999, p. 18-19).

Dados os desenvolvimentos descritos acima, assim como outras discordâncias havidas, os EUA recusaram-se a assinar o documento que resultou da Conferência de Roma, e viram-se premidos a agir por outras vias a fim de assegurar que os seus cidadãos estariam a salvo do TPI¹⁴. No dia 2 de agosto de 2002, um mês após o início da vigência do Estatuto de Roma, entrou em vigor nos EUA legislação denominada *American Servicemembers' Protection Act* (ASPA), que há alguns anos parlamentares republicanos tentavam fazer passar no Congresso. A ASPA configurou-se um recurso drástico, que previa mesmo medidas coercitivas, com a finalidade de neutralizar os efeitos sobre os EUA da ameaça representada pela primeira corte criminal internacional de caráter permanente. Para Faulhaber (2003, p. 538), “*ASPA seems to go to extreme and unnecessary lengths to assert American opposition to the court*”.

A ASPA, entre outros pontos, proíbe o engajamento das Forças Armadas dos EUA em missões de paz sem que haja o expresse afastamento da jurisdição do TPI no que se refere a cidadãos estadunidenses participantes. Igualmente, na eventualidade de um cidadão estadunidense ou de país aliado ser recolhido à custódia do TPI, a ASPA autoriza o presidente a lançar mão de *todos os meios necessários e apropriados* para garantir a soltura, o que ganhou à lei a alcunha de *Hague Invasion Act*, frente à sugestão de que os EUA poderiam apelar à força. Em outro dispositivo, a ASPA vedava, a contar de 1º de julho de 2003, que os EUA fornecessem cooperação militar a qualquer estado parte do TPI, proibição sujeita a exceções, até porque a

with paragraph 3: (a) The State on the territory of which the conduct in question occurred or, if the crime was committed on board a vessel or aircraft, the State of registration of that vessel or aircraft; (b) The State of which the person accused of the crime is a national” (Rome Statute..., art. 12(2)). Esses critérios de aferição de jurisdição não se aplicam quando uma situação é levada à promotoria pelo CSNU – hipótese do art. 13(b).

14 O presidente Clinton assinaria o Estatuto de Roma em 31 de dezembro de 2000, no ocaso da sua administração, embora tenha ressalvado que recomendaria ao seu sucessor o não encaminhamento do tratado ao Congresso até que as preocupações dos EUA fossem satisfeitas. Em 6 de maio de 2002, o presidente Bush retiraria a assinatura americana.

sua implementação estrita viria de encontro a interesses estratégicos norte-americanos (FAULHABER, 2003, p. 545-546).

Se o presidente dos EUA considerasse que a cooperação militar prestada respondesse ao interesse nacional, ou se o país beneficiário da mesma fosse membro ou importante aliado da OTAN, ou Taiwan, haveria exceção à proibição de fornecimento daquela cooperação. A outra exceção, aqui de maior interesse, refere-se a países que tenham firmado com os EUA os acordos previstos no artigo 98(2)¹⁵ do Estatuto. Esse dispositivo fora incluído no Estatuto de Roma por pressão norte-americana, e abria uma via legal para que acordos internacionais idealizados pelos EUA, em que se dispusesse que um estado-membro não entregaria ao TPI nacionais de um outro estado, a menos que houvesse o consentimento deste, fossem respeitados pelo Tribunal. A intenção subjacente ao ASPA era, com a ameaça de cancelamento da ajuda militar, compelir o maior número possível de países a firmar os *bilateral immunity agreements* (ou *bilateral impunity agreements*, como ironicamente ficaram conhecidos), criando-se uma rede de tais acordos que resguardasse o pessoal militar e civil dos EUA onde quer que cumprissem missão. Isso foi anunciado pelo governo de George W. Bush como um objetivo a ser perseguido.

Tais acordos sob o artigo 98(2) atraíram fortes críticas, já que eles feririam o espírito do Estatuto de Roma. A União Europeia firmou posição comum declarando a inconformidade das obrigações contidas nos acordos com aquelas incumbentes aos estados em razão do Estatuto de Roma. O curto prazo de 1º de julho de 2003 para que fossem assinados, sob pena de cancelamento da assistência militar norte-americana, transcorreu sem que muitos países o tivessem feito, até por se negarem, e isso ocasionou a suspensão daquela ajuda em torno de 50 países, inclusive o Brasil. Ainda naquele ano, a posição dos EUA de suspender a cooperação militar aos países-membros do TPI que se recusaram a firmar aqueles acordos foi abrandada, para tanto contribuindo a percepção de que os interesses americanos estavam sendo prejudicados (CARDOSO, 2012, p. 87-89). Seja como for, o número de acordos do artigo 98(2) que os EUA alcançaram

15 “The Court may not proceed with a request for surrender which would require the requested State to act inconsistently with its obligations under international agreements pursuant to which the consent of a sending State is required to surrender a person of that State to the Court, unless the Court can first obtain the cooperation of the sending State for the giving of consent for the surrender” (Rome Statute...).

foi expressivo, ultrapassando, em poucos anos, o número de cem (CICC, 2006).

A movimentação dos EUA para afastar qualquer possibilidade de submissão de seus cidadãos ao TPI deu-se igualmente no quadro do CSNU, onde se instalou polêmica semelhante. O Estatuto de Roma havia recém-entrado em vigor, e discutia-se no Conselho, naquele julho de 2002, a renovação da Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina (UNMIBH). Os EUA ameaçavam vetar a renovação da UNMIBH, bem como de outras missões, caso não se adotasse resolução que concedesse imunidade relativamente ao TPI para nacionais de estados não parte participantes de operações de paz. De acordo com a proposição estadunidense, a pretendida imunidade seria viabilizada pela invocação do artigo 16. No entanto, esse uso do artigo consistiria em uma cristalina deturpação da sua letra e espírito; o dispositivo nunca fora pensado como um instrumento para a concessão de uma *blanket immunity* para cidadãos de estados não parte, definida aprioristicamente sem nenhuma vinculação a uma situação existente, como almejavam os EUA.

O CSNU, a despeito da resistência de vários de seus membros, acabou cedendo à imposição americana, com a adoção da resolução 1422, de 12 de julho de 2002 (o Estatuto entrara em vigor no dia 1º de julho), cujo parágrafo 1º dispôs:

Requests, consistent with the provisions of Article 16 of the Rome Statute, that the ICC, if a case arises involving current or former officials or personnel from a contributing state not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a United Nations established or authorised operation, shall for a twelve month period starting 1 July 2002 not commence or proceed with investigation or prosecution of any such case, unless the Security Council decides otherwise (U. N. Doc. S/RES/1422 (2002)).

Já no parágrafo 2º, a resolução 1422 manifestava a intenção de renovação do quanto estabelecido no parágrafo anterior todo 1º de julho, por adicionais doze meses, até quando fosse necessário. No ano seguinte, face a solicitação dos EUA, a medida foi renovada por mais doze meses, em resolução com idêntica redação. Em 2004, os EUA preferiram não submeter novamente o texto, em um momento em que a repercussão de supostos abusos cometidos por soldados americanos na

prisão iraquiana de Abu Ghraib havia elevado os custos à imagem do país associado à renovação de tão controversa medida. Os riscos a cidadãos norte-americanos (além dos *peacekeepers*), de todo modo, já se encontravam em processo de redução com a disseminação dos *bilateral immunity agreements* (CARDOSO, 2012, p. 85-86).

Renomados internacionalistas e mais de cem países manifestaram-se contrariamente à resolução 1422, reação que, no sentir de Phoebe, “*now constitute opinio juris on the matter and revealed the general perception of the legal interpretation of Article 16*” (PHOEBE, 2012, p. 7-8). Nada disso impediu a instituição de medida análoga em 2005, na resolução 1593, que submeteu a situação do Sudão ao TPI. No parágrafo 6º, o CSNU...

Decides that nationals, current or former officials or personnel from a contributing State outside Sudan which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the exclusive jurisdiction of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in Sudan established or authorized by the Council or the African Union, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State (U.N. Doc. S/RES/1593 (2005)).

O CSNU recorria à sua prerrogativa sob o Estatuto de Roma de sujeitar ao TPI um estado não parte, o Sudão, ao mesmo tempo em que se valia da sua posição para criar uma prerrogativa não prevista no referido instrumento, com o fim de eximir da jurisdição da Corte nacionais de outros estados não parte. Consolidava-se uma censurável prática do CSNU a propósito do artigo 16, equivalente a uma emenda ao Estatuto de Roma, que subvertia o sentido daquela disposição para proteger os interesses de potências que não subscreveram o Estatuto e minava a legitimidade do TPI perante a comunidade internacional. Cláusula praticamente idêntica seria inserida anos depois na resolução 1970, de 2011, a qual encaminhou ao TPI a situação na Líbia (U.N. Doc. S/RES/1970 (2011), § 6).

OS INEXITOSOS ESFORÇOS DA UNIÃO AFRICANA PARA EMENDAR O ARTIGO 16

No começo de julho de 2009, quando, reunida em Sirte, a 13ª Assembleia da União Africana, contrariada com a ordem de prisão emitida contra Bashir meses antes e com não ter o CSNU se manifestado

sobre o mérito do pedido de suspensão do processo, prescreveu aos seus membros a não cooperação com o TPI, já havia clareza sobre aspectos da operação da Corte que, na ótica africana, demandavam ajustes. Esses aspectos foram arrolados na decisão sobre o TPI emitida na reunião de Sirte. A conferência de revisão do Estatuto designada para ocorrer em Kampala, entre maio e junho do ano seguinte, seria uma oportunidade para tratar daqueles pontos, e a sessão da Assembleia em Sirte orientou a Comissão da União Africana a convocar uma reunião preparatória de países africanos, a qual aconteceu em Adis Abeba, entre 3 e 6 de novembro de 2009, nos níveis técnico e ministerial.

Nessa reunião preparatória, representantes de 26 estados partes e quinze estados não parte do continente adotaram sete recomendações que deveriam servir como guia para as posições africanas na oitava reunião da AEP do TPI, a realizar-se dentro de dez dias, e na conferência de revisão de Kampala. O papel do CSNU nas atividades do Tribunal era a preocupação medular dos estados africanos presentes, em particular a inércia que se estava verificando por parte do Conselho em responder às repetidas solicitações de suspensão da ação contra Bashir com base no artigo 16. Inércia que, aliada à prática de utilizar o artigo 16 para conceder imunidade a cidadãos de estados não parte em operações de paz, confirmava receios veiculados durante as negociações do Estatuto atinentes a riscos de politização por conta da interferência do CSNU nos trabalhos da Corte.

A inconformidade africana com a omissão do CSNU em pronunciar-se, a qual, no julgar da União Africana, causava sérios prejuízos aos anseios de alcançar a paz no Sudão, levou à elaboração de uma recomendação prevendo o direcionamento do pedido do artigo 16 à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), toda vez que a inércia do CSNU em decidir excedesse um determinado período. Essa formulação permitiria contornar o CSNU e propiciar o exame do pedido por um órgão mais plural, democrático e supostamente mais simpático às preocupações de países periféricos. Outras seis recomendações foram acordadas na reunião preparatória, porém, somente aquela referente ao artigo 16 acarretaria a necessidade de uma emenda ao Estatuto de Roma. A recomendação em tela preconizava agregar ao texto em vigor do artigo 16 dois parágrafos, nestes termos:

A State with jurisdiction over a situation before the Court may request the UN Security Council to defer a matter before the Court as provided for in (i) above.

Where the UN Security Council fails to decide on the request by the state concerned within six (6) months of receipt of the request, the requesting Party may request the UN General Assembly to assume the Security Council's responsibility under para. 1 consistent with Resolution 377(v) of the UN General Assembly (A.U. Doc. Min/ICC/legal/Rpt.(II), p. 6).

Acordou-se que os países que compuseram a mesa da reunião preparatória (África do Sul, Nigéria, Burundi e Tanzânia) deveriam patrocinar a proposta de emenda e apresentá-la ao secretário-geral da ONU (depositário do Estatuto de Roma), o que foi feito em 11 de novembro de 2009.

Na oitava reunião da AEP, ocorrida na Haia, entre 16 e 26 de novembro de 2009, o suposto apoio dos países africanos à proposta de emenda do artigo 16 e às demais recomendações acordadas na reunião preparatória a Kampala esvaiu-se. Face a um desencontro de opiniões de países do grupo africano quanto a fazer avançar as recomendações, a África do Sul decidiu que se limitaria a apresentá-las à AEP em nome do grupo, cabendo aos países, individualmente, manifestar o seu apoio. Supreendentemente, apenas dois países africanos, Namíbia e Senegal, pronunciaram-se a favor do projeto de emenda do artigo 16 (ao passo que treze países de fora do continente manifestaram-se contrários à proposta). Mills (2012, p. 431) serve-se desse exemplo para reforçar que “*far from the united front that the AU has tried to put forth, there is much disagreement and ambivalence among African states parties on the proper role and functioning of the ICC*”.

Na sua substância, a proposta africana levantava questionamentos de ordem legal e política, como não evitar a politização dos procedimentos do TPI, que apenas se transferiria do CSNU para a AGNU, onde ganharia ainda mais ressonância¹⁶. Igualmente, a proposta poderia gerar conflitos de competência entre os dois órgãos, na medida em que, consoante o artigo 12 da Carta da ONU, à AGNU não cabe manifestar-se sobre situações que

16 Note-se que a proposta invoca a resolução 377(V) da Assembleia Geral, conhecida como “*Uniting for Peace Resolution*”. Adotada em 1950, em meio à Guerra Fria, como reação a uma série de vetos da URSS durante a Guerra da Coreia, a resolução estabelece que sempre que o CSNU, devido à falta de consenso entre os seus membros permanentes, deixar de agir com vistas à manutenção da paz e da segurança internacional, a competência para tanto transfere-se à Assembleia Geral.

estejam sendo analisadas pelo CSNU. Nesse caso, o prazo de seis meses estipulado poderia não servir de parâmetro e surgirem controvérsias sobre se o CSNU estaria ou não examinando o tema, definição da qual dependeria a permissão à AGNU para ocupar-se do pedido de suspensão¹⁷. Ademais, o artigo 16 era resultado de um cuidadoso equilíbrio atingido na Conferência de Roma relativo ao papel do CSNU no TPI, que, diriam os que se opunham à proposta, não conviria desfazer sem uma aprofundada reflexão.

A proposta africana de emenda do artigo 16 sequer chegou à conferência de revisão de Kampala. Diante do quadro parlamentar na oitava reunião da AEP, acordou-se que a proposta voltaria a ser discutida após a conferência, em um momento mais apropriado. O quórum para a aprovação da emenda ao artigo 16 é de 7/8 dos estados partes do Estatuto, significando que a proposta teria de refletir posição da quase universalidade dos membros, o que obviamente não era o caso, cuidando-se de uma matéria que se ligava a um grupo regional específico e de duvidosa operacionalidade. A movimentação da União Africana em torno da emenda ao artigo 16 teria, assim, antes se prestado para firmar e chamar a atenção para uma preocupação legítima quanto à operação do TPI do que representado uma tentativa factível de alteração do Estatuto.

A PROBLEMÁTICA EM TORNO DA IMUNIDADE DE CHEFES DE ESTADOS NÃO PARTE DO ESTATUTO DE ROMA

OS ARTIGOS 27(2) E 98(1) DO ESTATUTO

Uma questão jurídica central que perpassa toda a saga da ordem de prisão contra Bashir e a reação da União Africana diz respeito às imunidades de que gozaria ou não o presidente sudanês em decorrência do direito internacional. No caso movido no TPI contra Bashir, esse tema das imunidades desdobra-se em dois níveis: (i) a imunidade do presidente face ao tribunal e (ii) face aos demais estados. A solução jurídica a ser conferida ao tema está longe de ser evidente, em razão das interrogantes

17 Para uma análise pormenorizada das questões legais e políticas envolvidas na proposta: AKANDE, D. *et al.* *Assessing the African Union Concerns about Article 16 of the Rome Statute of the International Criminal Court*. *African Journal of Legal Studies*, v. 4, p. 29-37, 2011. Disponível em: <https://brill.com/view/journals/ajls/4/1/article-p5_3.xml>. Acesso em: 15 jan. 2019.

levantadas por não ser o Sudão um estado parte do tribunal, e os desdobramentos políticos da resposta que se adote serem significativos.

Com a ressalva de que esta abordagem da imunidade de chefes de estado consiste meramente em um sobrevoos do tema, é incontroverso que, em direito internacional, chefes de estado (bem como chefes de governo e ministros de Relações Exteriores, a chamada *troika*) possuem imunidade perante os tribunais dos demais estados, enquanto estiverem no desempenho da sua função ou mandato. Essa imunidade relaciona-se ao papel de representante e condutor das relações internacionais de um país, e a sua garantia é uma manifestação do princípio de direito internacional da igualdade soberana entre estados. O processamento de um chefe de estado (ou de um estado enquanto pessoa jurídica) pela justiça de um outro país acarretaria um risco à normal condução das relações interestatais, na medida em que constituiria um inibidor dos deslocamentos internacionais inerentes à diplomacia, ademais de representar a submissão de um estado a outro, já que um chefe de estado é tratado como a personificação do próprio estado (*par in parem non habet imperium*).

Embora o princípio da imunidade de chefes de estado esteja assentado na doutrina e na prática internacional, o seu caráter de lei é reconhecido por força do costume internacional (em vez de estar definido em uma convenção de geral aceitação), circunstância que traz incertezas no tocante a certos traços dessa imunidade. A definição dos beneficiários mesmos da imunidade, para além da *troika*, está sujeita a dúvidas; convencionou-se dizer que a imunidade protege também *altos funcionários*, entretanto, não existe segurança quanto a quem estaria incluído nesse rol. De outra banda, a despeito dos avanços observados no campo dos direitos humanos, o estado atual do direito indica que a imunidade de que se trata é absoluta, devendo ser respeitada pelos demais países ainda que o chefe de estado em questão seja acusado das mais atrozes condutas (já a imunidade de estado admite relativizações, como em demandas trabalhistas ou cíveis relacionadas a operações de natureza comercial efetuadas pelo estado).

À imunidade de chefes de estado perante *tribunais internacionais* não se aplicam as mesmas regras que à imunidade perante cortes de outros estados. A última assenta-se, como se infere, em uma noção de horizontalidade, segundo a qual entes iguais, situados em um mesmo plano, estão vedados de exercer jurisdição uns sobre os outros. Já os tribunais internacionais

introduzem uma noção de verticalidade. Os pressupostos que justificam a imunidade frente à justiça de outros países – a relação amistosa entre estados e a igualdade soberana entre eles – não mais se fazem presentes. Dessa forma, o processamento de um chefe de estado perante uma corte internacional afigura-se uma exceção à norma da imunidade, reconhecida pela CIJ no já citado *Arrest Warrant Case*, sempre que o tribunal em tela possua jurisdição sobre a pessoa relevante (SHERIF, 2009, p. 75).

O Estatuto de Roma, como forma de viabilizar a plenitude da atuação do TPI, afasta toda e qualquer imunidade, de quem quer que seja, independentemente da posição que ocupe. A previsão encontra-se no artigo 27:

- 1. This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity. In particular, official capacity as a Head of State or Government, a member of a Government or parliament, an elected representative or a government official shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of itself, constitute a ground for reduction of sentence.*
- 2. Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person.*

No caso do Sudão, tendo ele optado por não aderir ao Estatuto de Roma, é mais do que compreensível que esse país insista no argumento da imunidade de seu presidente perante corte internacional cuja jurisdição não aceitou. A situação sudanesa foi encaminhada ao TPI, é sabido, pelo CSNU, atuando com amparo no capítulo VII da Carta. A competente resolução (1593 de 2005) não fez referência a afastamento de eventuais imunidades, e alguns dirão que tal afastamento, tendo em vista máximas interpretativas, não se pode presumir. É um natural corolário de um *referral* pelo CSNU, mesmo que se cuide de situação em estado não parte, que imunidades previstas em direito internacional resultem afastadas (em realidade, elas sequer se aplicariam, visto estar-se diante de um tribunal internacional), a fim de que a Corte possa desempenhar a sua atividade desimpedida de obstáculos legais desse tipo. Analisado, por conseguinte, o primeiro nível do tema da imunidade de Bashir, de acordo com a esquematização antes delineada, e ignorada eventual inconformidade com

a prerrogativa de que dispõe o CSNU sob o artigo 13(b) do Estatuto, pode-se com certa tranquilidade concorrer com a opinião de que o chefe de estado sudanês não possui imunidade ante o TPI.

No que se refere ao segundo nível da imunidade, cabe notar que o TPI é comparável a um *giant without arms or legs*, eis que ele depende da cooperação dos estados para levar a bom termo as suas investigações e procedimentos criminais. O Estatuto, no artigo 86, estipula uma obrigação geral de cooperar, ao colocar que “*States parties shall, in accordance with the provisions of this Statute, cooperate fully with the Court in its investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Court*”. A cooperação com o TPI pode englobar medidas diversas, mas, para os presentes propósitos, atente-se apenas para a prisão e entrega de pessoas para a Corte. Na eventualidade de uma pessoa objeto de ordem de prisão encontrar-se em um terceiro país (ou seja, que não aquele da situação examinada pelo tribunal), recairá sobre tal país implementar a ordem do TPI. Contudo, sendo a referida pessoa nacional de estado não parte do TPI e ocupante da posição de chefe de estado, como era Bashir, o tema da imunidade reemerge. O artigo 98(1) do Estatuto deve ser trazido à colação:

The Court may not proceed with a request for surrender or assistance which would require the requested State to act inconsistently with its obligations under international law with respect to the State or diplomatic immunity of a person or property of a third State, unless the Court can first obtain the cooperation of that third State for the waiver of the immunity.

À primeira vista, a execução de ordem de prisão contra o chefe de um estado não parte equivaleria a sujeitar dita pessoa ao sistema de justiça do país executante, o que violaria a imunidade garantida pelo direito internacional a que se reporta o artigo 98(1). A execução da ordem, segundo o dispositivo, só seria possível se o estado de que o réu é chefe renunciasse à imunidade. No plano jurídico, a invocação do artigo 98(1) configura o argumento da União Africana de maior apelo para a oposição ao mandado de prisão contra Bashir, fornecendo, na ótica daquele órgão regional, um fundamento para o chamado à não cooperação com o TPI por parte dos países africanos. Cuida-se, é verdade, de uma invocação maximalista da suposta imunidade de Bashir pela União Africana, uma vez que, ao não diferenciar, nos seus documentos oficiais, os dois níveis de imunidade,

o organismo sugere que o presidente do Sudão seria imune inclusive à jurisdição do TPI. Para dificultar o quadro, antes que o tema da imunidade de Bashir fosse colocado à análise do TPI, à medida que o presidente sudanês passava a aventurar-se em algumas viagens internacionais, não havia prática ou precedentes que pudessem firmemente orientar o Tribunal. Era uma questão jurídica em aberto. A interpretação que lhe conferiu o TPI será abordada no tópico seguinte.

A INTERPRETAÇÃO DO TPI A RESPEITO DA IMUNIDADE DE BASHIR

Após a expedição da primeira ordem de prisão pelo TPI, em 4 de março de 2009, Bashir adotou postura de cautela. A sua primeira viagem a um país-membro do TPI, na condição de foragido do Tribunal, só aconteceria em julho de 2010, ao Chade. A partir de então, nos anos subsequentes, Bashir faria várias viagens ao exterior, tanto a estados partes como não partes, sem que o mandado de prisão fosse cumprido. Cercariam-se de precauções todas essas viagens, com vistas a assegurar que Bashir não seria preso. Várias tiveram de ser canceladas devido a controvérsias dentro dos países quanto à visita do sudanês, ou mesmo dúvidas sobre a possibilidade de prisão de Bashir. Como regra, as viagens davam-se em meio a protestos e pressões de países que com elas não concordavam.

Até que visitasse a África do Sul, em 2015, na viagem que mais repercussões negativas gerou, o presidente sudanês, desde a ordem de prisão pelo TPI, já havia visitado, além do Chade, entre estados partes, Quênia, Malawi, Djibuti, Uganda e RDC. Entre não partes, havia ido ao Kuwait, Etiópia, Catar, Arábia Saudita e Egito. Alguns dos estados Bashir visitou diversas vezes. À exceção do Quênia, todos os demais estados partes a que Bashir se deslocou foram acionados em procedimentos no TPI por violação do dever de cooperar (ao deixar de prendê-lo e entregá-lo à Corte), previstos no artigo 87(7) do Estatuto. Também gerou um tal procedimento viagem de Bashir à Jordânia em março de 2017.

A visita de Bashir à África do Sul em 2015 produziu maior eco do que aquelas aos demais países em razão de uma série de fatores. O primeiro aspecto que vem à tona é o descumprimento da ordem de prisão pela África do Sul ter-se chocado com posturas históricas do país como defensor do TPI e liderança entre o grupo africano no Tribunal, em cujo papel os sul-africanos tradicionalmente se colocaram como um elemento

de moderação frente a atitudes mais radicais do grupo a respeito da Corte. Outro aspecto prende-se ao fato de ter a visita à África do Sul (e suas repercussões) recebido maior atenção da imprensa e da academia, em contexto no qual organizações da sociedade civil se envolveram e militaram. Por fim, as próprias circunstâncias do caso tiveram desenvolvimentos singulares e inesperados.

A África do Sul sediou a 25ª Assembleia da União Africana em Johannesburg, entre 7 e 15 de junho de 2015. Na condição de anfitrião, o país havia assumido junto à União Africana o compromisso de que Bashir não seria preso enquanto participasse da reunião em solo sul-africano. No dia 13 de junho, seção de instrução do TPI, em procedimento no qual a promotoria solicitava clarificação sobre as obrigações da África do Sul, emitiu decisão em que confirmava que o país encontrava-se legalmente obrigado a prender e entregar Bashir ao TPI. A África do Sul havia alegado perante o Tribunal que, no concernente à visita de Bashir, o artigo 27(2) do Estatuto de Roma, que cancelava a sua imunidade, deveria ceder ao disposto no artigo 98(1), entendimento que foi rechaçado pela Corte.

Em desdobramento paralelo, a ONG *Southern Africa Litigation Centre* interpôs, na justiça sul-africana, medida cautelar em face do governo requerendo que Bashir, que já se encontrava na África do Sul, fosse proibido de deixar o país, até o exame do pedido de fundo, relacionado à sua prisão e entrega ao TPI. Em 14 de junho, a medida cautelar foi deferida. No entanto, para assombro geral, o governo sul-africano descumpriu também a ordem emanada da justiça de seu país, e às pressas escoltou Bashir até o aeroporto e viabilizou a sua fuga (VYVER, 2015, p. 562-564).

O ostensivo descumprimento pela África do Sul da determinação do TPI aportou na Corte na forma do procedimento estabelecido no artigo 87(7) do Estatuto, o qual habilita o tribunal a emitir declaração sobre o inadimplemento da obrigação de cooperar, reportando o descumprimento à AEP ou ao CSNU¹⁸. A decisão do TPI nesse procedimento, a cargo da seção de instrução II, foi adotada em 6 de julho de 2017, e inscreve-se no contexto de decisões anteriores pronunciadas pelo TPI em hipóteses

18 “Where a State Party fails to comply with a request to cooperate by the Court contrary to the provisions of this Statute, thereby preventing the Court from exercising its functions and powers under this Statute, the Court may make a finding to that effect and refer the matter to the Assembly of States Parties or, where the Security Council referred the matter to the Court, to the Security Council” (Rome Statute...).

análogas de inadimplemento da ordem de prisão por países-membros visitados por Bashir. Todas examinaram o sensível tópico da imunidade do presidente do Sudão (instrumental para chegar-se a juízo acerca do descumprimento da ordem do Tribunal), entendendo não se fazer a dita imunidade presente. Em que pese o entendimento ter sido sempre o mesmo, na direção do descumprimento, as razões de decidir variaram. Para Akande, o TPI mostrou-se inábil na condução do tema da imunidade de chefes de estado e governo, ao utilizar-se, nas decisões anteriores ao incidente sul-africano, de argumentos de duvidosa consistência, situação que teria contribuído para o estranhamento na relação entre a União Africana e o Tribunal. Ainda segundo o mencionado autor, argumento mais robusto acerca da ausência de imunidade de Bashir só teria sido formulado na decisão de 2017 sobre a África do Sul (AKANDE, 2018, p. 172-176) – replicado depois na decisão sobre a Jordânia, pronunciada pela mesma seção de instrução II, em 11 de novembro de 2017 (ICC-02/05-01/09, 11 December 2017).

Para declarar que a África do Sul descumprira o dever de prender e entregar Bashir ao TPI, o Tribunal precisava certificar-se de que a imunidade de chefe de estado quedava afastada (nos dois níveis já referidos). Para autores como Tladi (2015, p. 1037) e o próprio Akande (2018, p. 175), ainda que, como consequência do *referral* do CSNU, se afaste a imunidade de Bashir perante o tribunal internacional, os estados partes não estariam obrigados a executar o mandado de prisão contra o dignitário sudanês em razão do artigo 98(1) do Estatuto, que, na concepção desses autores, asseguraria a imunidade junto aos sistemas de justiça dos países-membros. Em decisões anteriores, o TPI havia manifestado que o direito costumeiro internacional afastava a imunidade de Bashir junto a tribunais internacionais (decisões da seção de instrução I sobre Malawi e Chade) e que o parágrafo 2º da resolução 1593 de 2005¹⁹ implicitamente afastava a imunidade de Bashir (decisões da seção de instrução II sobre RDC, Djibuti, Uganda e África do Sul, esta no procedimento que culminou na decisão de 13 de junho de 2015).

19 “Decides that the Government of Sudan and all other parties to the conflict in Darfur, shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor [...]” (U.N. Doc. S/RES/1593 (2005)).

A inovação argumentativa operada pelo tribunal no procedimento referente ao descumprimento pela África do Sul resultou na formulação de ficção jurídica consoante a qual uma resolução do CSNU sob o artigo 13(b) ativando a jurisdição do TPI produz o efeito de fazer o arcabouço legal do Estatuto de Roma aplicar-se, na sua integralidade, à situação em questão. Com isso, para os fins da investigação e procedimento criminal, o Sudão é igualado a um estado parte, passando a submeter-se à mesma normativa destes:

*The Chamber finds, by majority, that the necessary effect of the Security Council resolution triggering the Court's jurisdiction in the situation in Darfur and imposing on Sudan the obligation to cooperate fully with the Court, is that, **for the limited purpose of the situation in Darfur, Sudan has rights and duties analogous to those of States Parties to the Statute** (grifo nosso) (ICC-02/05-01/09, 6 July 2017, § 88).*

Dada a posição acima, o líder sudanês não gozaria de imunidade frente ao TPI (primeiro nível), nem frente ao sistema legal dos estados-membros (segundo nível), porquanto, na visão da seção de instrução II, o Sudão deveria ser tratado como se país membro do Estatuto fosse (ICC-02/05-01/09, 6 July 2017, § 92-93).

É importante contextualizar essa decisão do Tribunal – assim como todas as demais sob o artigo 87(7), que conduziram a idêntica conclusão –, pelos efeitos que engendrou. O juízo sobre imunidade de chefes de estados não parte incidiu sobre uma questão bastante controversa, quando se considera o segundo nível da imunidade de Bashir, e produziu uma consequência monumental, que foi confirmar a sujeição ao Tribunal de chefe de estado de país que nunca aceitou aderir ao Estatuto de Roma. Se hipoteticamente fossem trocados os papéis, colocando-se no lugar do Sudão uma potência não parte do TPI, é evidente que se apontaria para o disparate da situação criada pelo Tribunal. Que a interpretação só subsiste porque foi proferida contra um estado não parte *periférico* é um ponto que não se pode perder de vista. Da mesma forma, se, por um lado, é um dado do ordenamento jurídico internacional que o CSNU detém o formidável poder de impor obrigações aos estados, por outro, é lícito que,

dentro de uma perspectiva crítica, por vezes se demonstre desconforto e se questione tal prerrogativa²⁰.

Ao contrário da decisão sobre o descumprimento pela África do Sul, e de todas as demais proferidas anteriormente sobre o tema, a que versou sobre o descumprimento pela Jordânia foi apelada, o que conferiu, pela primeira vez, à câmara de apelação a oportunidade de manifestar-se e consolidar o entendimento do Tribunal acerca do controvertido tópico da imunidade de chefes de estados não parte do TPI. Em julgamento datado de 6 de maio de 2019, a câmara de apelação confirmou, de forma unânime, a interpretação de que, em situação apresentada pelo CSNU sob o artigo 13(b), chefes de estados não parte (como o Sudão) não dispõem de imunidade perante o TPI (ICC-02/05-01/09 OA2).

A câmara de apelação fixou que o artigo 27(2) do Estatuto reflete o costume internacional, na linha de fatos precedentes que acompanham o desenvolvimento do direito penal internacional desde os julgamentos de Nuremberg no pós 2ª Guerra. Ademais, a ausência de imunidade de chefes de estado perante tribunais internacionais opera tanto verticalmente, na relação direta entre corte e indivíduo, como horizontalmente, quando um terceiro estado é incumbido pelo tribunal de executar uma determinada diligência (*in casu*, prisão e entrega de chefe de estado). Nessa hipótese, o terceiro estado estaria executando atos em nome do tribunal internacional, ao invés de atos próprios do seu sistema penal nacional.

A câmara também realçou que a sujeição do Sudão às disposições do Estatuto de Roma (o que, para todos os efeitos dos procedimentos criminais instaurados, o iguala a um estado parte) decorre da resolução 1593 (2005) do CSNU, a qual impôs que o governo sudanês “*shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor*”.

20 Um derradeiro aspecto a salientar da decisão diz respeito à opção por não encaminhar o descumprimento pela África do Sul ao CSNU para as providências cabíveis. Descumprimentos anteriores, por outros países, já haviam sido levados formalmente ao conhecimento do CSNU, não tendo esse Órgão tomado nenhuma medida em resposta. Essa inação é um ponto de desgaste entre o CSNU e a promotoria do TPI, abordado, em duro tom, em relatórios periódicos que cabe ao último órgão fazer perante o Conselho, como o proferido por Fatou Bensouda em 8 de junho de 2017, onde ela diz que “*by failing to act in response to such Court decisions, this Council is in essence relinquishing and undermining its clear role on such matters arising from the Rome Statute*” (*Statement before the United Nations Security Council on the Situation in Darfur, pursuant to UNSCR 1593 (2005), 8 June 2017, § 30*). Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=170608-otp-stat-UNSC>>. Acesso em: 23 jan. 2019).

O juízo de que Bashir não disporia de imunidade perante um terceiro estado requisitado pelo TPI a proceder à sua prisão e entrega esvaziou o debate sobre um suposto conflito entre os artigos 27(2) e 98(1). De todo modo, no entender da câmara de apelação, nem se o conflito de fato se manifestasse no caso concreto poderia um estado-membro escudar-se no artigo 98(1) para frustrar a execução de uma ordem do TPI, uma vez que o dispositivo seria uma regra procedimental dirigida ao Tribunal, e não aos estados-membros, os quais não poderiam invocá-lo.

O PROTOCOLO DE MALABO DE 2014 (OU PROTOCOLO DE EMENDAS AO PROTOCOLO DO ESTATUTO DA CORTE AFRICANA DE JUSTIÇA E DIREITOS DO HOMEM)

De acordo com Du Plessis *et al.*, desde muito tempo se presenciam na África discussões episódicas a respeito da criação de uma corte criminal regional. Na década de 1980, quando se debatia o projeto da Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos, foi proposta a instituição de um tribunal para julgar violações de direitos humanos e outros crimes internacionais. A ideia acabou não prosperando, pois se preferiu criar uma comissão de direitos humanos no lugar de um tribunal. Novamente se ventilou estabelecer uma jurisdição criminal africana quando, em 2004, um grupo de peritos foi conformado para prover aconselhamento à União Africana referentemente à fusão entre a Corte Africana de Direitos do Homem e dos Povos (CADHP) e a Corte Africana de Justiça (CAJ). Uma vez mais, a criação de uma jurisdição criminal não avançou (DU PLESSIS *et al.*, 2013, p. 9).

O mais recente movimento em favor de uma corte criminal africana redundou na adoção, durante a 23ª Reunião da Assembleia da União Africana, em Malabo, Guiné Equatorial, em junho de 2014, do Protocolo de Emendas ao Protocolo do Estatuto da Corte Africana de Justiça e Direitos do Homem (doravante, Protocolo de Malabo). A gênese dessa última iniciativa em prol de uma jurisdição criminal regional radica em decisão adotada pela 12ª Assembleia da União Africana, em fevereiro de 2009. No parágrafo 9º da Decisão 213(XII), a Assembleia...

Requests the Commission, in consultation with the African Commission on Human and Peoples' Rights, and the African Court on Human and Peoples'

Rights, to examine the implications of the Court being empowered to try international crimes such as genocide, crimes against humanity and war crimes, and report thereon to the Assembly in 2010 (A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.213(XII)).

Vale reparar que esse impulso ocorre no contexto do tratamento pela União Africana do tema do abuso do princípio da jurisdição universal, objeto da decisão 213(XII) da Assembleia. Analisar conferir a uma corte regional africana jurisdição criminal sobre genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade foi uma das recomendações de grupo de peritos da União Africana e da União Europeia formado em janeiro de 2009 para tratar de atritos relacionados ao exercício da jurisdição universal contra indivíduos africanos por judiciários de países europeus. A criação de uma tal corte regional também seria considerada no bojo de debates acerca do processamento criminal do ex-ditador do Chade Hissène Habré, que então se encontrava exilado no Senegal.

Não obstante o impulso para a constituição de uma corte criminal africana originar-se da insatisfação da União Africana com o alegado abuso da jurisdição universal por nações europeias, o projeto só iria de fato deslanchar quando incorporado na agenda daquele organismo relacionada ao TPI. Destarte, os altos ideais de justiça que geralmente estão à raiz de iniciativas dessa estirpe não foram a motivação principal do Protocolo de Malabo, que em essência constitui uma ostensiva reação da União Africana (entre diversas outras) à *questão africana* no TPI. No âmbito africano, há vários precedentes de manobras institucionais que tiveram o objetivo específico de responder a determinações adversas proferidas por tribunais internacionais; o mais célebre e extremado tal *backlash* foi o sofrido pelo tribunal da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês), Órgão que terminou dissolvido como consequência de decisão sua que julgou ilegal o polêmico programa de reforma agrária acelerada do Zimbábue. Sob esse prisma, o Protocolo de Malabo representa uma manobra da União Africana para contrapor-se à atuação do TPI com relação a nacionais africanos.

Na famigerada decisão adotada na 13ª Reunião da Assembleia da União Africana, em julho de 2009, em Sirte, esse órgão dispôs que o comando contido na decisão 213(XII) de fevereiro do mesmo ano, supratranscrito, fosse de pronto implementado pela Comissão da União

Africana (A.U. Doc. Assembly/AU/13(XIII), § 5). O contexto em que se inscreve a decisão de Sirte, na qual a União Africana endureceu as suas posições com relação ao TPI, deixa claro que o avanço do processo com vistas à instituição de uma jurisdição criminal na África tinha em mira criar uma alternativa ao TPI. A partir desse ponto, o processo evoluiria em ritmo apressado, algo incomum dada a complexidade das questões envolvidas no exercício.

A Comissão da União Africana decidiu contratar a *Pan African Lawyers Union* (PALU) para produzir um estudo detalhado do tema e uma minuta de instrumento de emenda ao Protocolo do Estatuto da Corte Africana de Justiça e Direitos do Homem (CAJDH). Consequentemente, não se almejava o estabelecimento de um novo tribunal, mas a agregação de jurisdição criminal a um tribunal regional já arquitetado. Esse tribunal seria a CAJDH, resultado de protocolo aprovado na 11ª Reunião da Assembleia da União Africana, em 2008. O protocolo é conhecido como *Merger Protocol*, por ter promovido fusão entre duas cortes regionais, a CADHP, cujo instrumento constitutivo entrou em vigência em 2005, e a CAJ (prevista no Ato Constitutivo da União Africana), cujo protocolo de criação teve vigência bastante breve. A CAJDH, no entanto, ainda não possui existência legal, uma vez que o *Merger Protocol*, passados mais de dez anos da sua aprovação, só recebeu sete ratificações, menos do que as quinze necessárias para que entre em vigor²¹. Isso faz com que, das três cortes africanas mencionadas (CAJ, CADHP e CAJDH), apenas a CADHP esteja atualmente vigente, contando com 24 estados partes²².

No transcorrer de 2010, a PALU apresentou à Comissão da União Africana minutas iniciais do instrumento de emenda ao Protocolo do Estatuto da CAJDH, debatidas no âmbito de órgãos da União Africana e outros organismos regionais e sub-regionais. Em maio de 2012, realizou-se uma reunião de ministros de justiça e procuradores-gerais africanos com o propósito de considerar o projeto de instrumento que havia sido finalizado no ano precedente. Na ótica de alguns governos, o processo havia sido açodado, em que pese conter questões muito complexas. O processo era

21 Informação disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/36396-sl-protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

22 Informação disponível em: <<http://www.wachpr.org/instruments/court-establishment/ratification/>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

também criticado pela falta de transparência, não se tendo oportunizado aportes de ONGs nem de outros atores externos. Os ministros de Justiça e procuradores-gerais endossaram a minuta de instrumento, o que possibilitou a sua elevação à Assembleia da União Africana para adoção (*Amnesty International*, 2016, p. 10).

Na subsequente reunião da Assembleia, em julho de 2012, o projeto de protocolo foi submetido para adoção, porém, o órgão concernido solicitou diligências adicionais, encomendando um estudo sobre impactos financeiros e estruturais do alargamento da jurisdição da CAJDH e requerendo um aprimoramento da definição do crime de mudança inconstitucional de governo. O exame desses dois tópicos continuava em andamento quando o Quênia postulou ao CSNU a suspensão dos procedimentos no TPI contra o presidente e o vice-presidente do país, em outubro de 2013, pedido que não foi examinado pelo Conselho. Na 22ª Reunião da Assembleia da União Africana, no mês de janeiro de 2014, o órgão manifestou *profunda frustração* com a inação do CSNU, e requereu à Comissão da União Africana que acelerasse o processo de extensão da jurisdição da CAJDH a crimes internacionais, e se reportasse à Assembleia em junho de 2014 (A.U. Doc. Assembly/AU/493(XXII)).

O Protocolo de Malabo e o seu anexo contendo o modificado Estatuto da CAJDH seriam adotados na 23ª Reunião da Assembleia, no mês de junho de 2014, consoante já observado. Até a produção deste artigo, quinze países haviam assinado o Protocolo de Malabo, não se computando, todavia, nenhuma ratificação (de quinze necessárias para a entrada em vigor)²³.

A adoção do Protocolo de Malabo gerou intensas reações na doutrina especializada, no que se refere sobretudo à envergadura do empreendimento representado por uma CAJDH com jurisdição expandida e à mensagem transmitida à comunidade internacional pelo instrumento. Sobre o primeiro aspecto, a CAJDH expandida conforma uma experiência única em direito internacional, ao romper a tradicional bifurcação verificada em tribunais internacionais entre jurisdição estatal e

23 Informação disponível em: <<https://au.int/sites/default/files/treaties/36398-sl-PROTOCOL%20ON%20AMENDMENTS%20TO%20THE%20PROTOCOL%20ON%20THE%20STATUTE%20OF%20THE%20AFRICAN%20COURT%20OF%20JUSTICE%20AND%20HUMAN%20RIGHTS.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

individual. Essa será a primeira corte internacional a possibilitar que tanto estados quanto indivíduos sejam nela demandados (RAU, 2012, p. 670). A capacidade de operacionalização de um tribunal nesses moldes – o qual disporia de uma seção geral, outra especializada em direitos humanos e uma terceira criminal – é seriamente colocada em xeque, em razão da magnitude dos recursos humanos e financeiros implicados.

No que concerne à jurisdição criminal especificamente, o Protocolo de Malabo vai muito além dos *crimes de crise* (genocídio, crimes de guerra, contra a humanidade e de agressão), incluindo no seu rol condutas habitualmente estranhas a cortes penais internacionais, como o tráfico de drogas, de seres humanos, terrorismo, corrupção, pirataria, lavagem de dinheiro, entre outros, em um total de 14 tipos criminais. Como ilustração dos desafios de ordem financeira potencialmente envolvidos em uma eventual operacionalização da CAJDH expandida, Du Plessis (2012, p. 9) pondera que, em 2011, o orçamento do TPI, para ocupar-se somente de crimes de crise, foi de US\$ 134 milhões (enquanto o orçamento da CADHP, no mesmo ano, foi de pouco mais de US\$ 9 milhões).

O segundo aspecto referido, a mensagem transmitida pela adoção do Protocolo de Malabo, é sem dúvida o mais preocupante. Até maio de 2014, ou seja, o mês anterior à adoção do Protocolo de Malabo, a minuta do instrumento previa, na linha do que é a norma em se tratando de cortes criminais internacionais, o afastamento da imunidade de chefes de estado e governo e de altos funcionários estatais. Em reunião ministerial ocorrida naquele maio, foi inserido no projeto de protocolo que seria submetido à Assembleia no mês seguinte um dispositivo prevendo a imunidade daqueles indivíduos perante o futuro tribunal, o qual se tornaria a faceta mais controversa do Protocolo de Malabo e consolidaria a sua reputação de propagador de impunidade. Colocava-se a nu a intenção da União Africana de sobrepor à sujeição dos países do continente ao TPI a submissão a uma corte regional que expressamente deixasse a salvo de responsabilização criminal os líderes das nações da África. De acordo com o artigo 46A *bis* inserido no modificado Estatuto da CAJDH,

No charges shall be commenced or continued before the Court against any serving AU Head of State or Government, or anybody acting or entitled to act in such capacity, or other senior state officials based on their functions, during their tenure

of office (Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, 27 June 2014).

Como era de esperar, o dispositivo atraiu para o Protocolo de Malabo uma profusão de ataques por parte de organizações da sociedade civil, e mesmo autores que viram no instrumento aspectos positivos para a consolidação de uma cultura de *accountability* na África não se furtaram a manifestar preocupação quanto às implicações do artigo 46A *bis* para a credibilidade do Protocolo e o combate à impunidade no continente africano²⁴.

De uma perspectiva de técnica jurídica, o Protocolo de Malabo é censurado por não fazer referência em absoluto ao TPI, quando, a respeito de várias condutas criminais, a competência deste tribunal e a da futura seção criminal da CAJDH são coincidentes. Como a jurisdição do TPI, aquela da seção criminal da CAJDH calca-se no princípio da complementariedade. Pelo artigo 46H agregado ao Estatuto da CAJDH, a jurisdição criminal da corte é complementar à jurisdição dos tribunais nacionais dos países-membros e dos tribunais das comunidades econômicas regionais africanas. O Estatuto de Roma, por sua vez, dita que a jurisdição do TPI é complementar àquela dos países-membros apenas. Nas hipóteses em que ambos os tribunais detêm jurisdição sobre a mesma espécie de crimes, surge uma sobreposição de competências que o Protocolo de Malabo, sendo posterior, deveria necessariamente se ter ocupado de abordar.

Transcorridos quase cinco anos desde a adoção do Protocolo de Malabo, sem que nenhuma ratificação tenha sido ainda depositada, há um indicativo seguro de que o instrumento tardará muitos anos até alcançar vigência, na otimista suposição de que isso um dia acontecerá. Portanto, as críticas que se desferem contra o Protocolo, sobretudo no que diz respeito ao tema da imunidade, são eminentemente de princípio, uma vez que é muito difícil que a CAJDH e sua seção criminal se materializem sequer no médio prazo. Há de questionar-se se sucessivas iniciativas inacabadas de criação de tribunais regionais (CAJ, CAJDH e, agora, uma CAJDH expandida), aliadas ao escasso uso dado à única corte de âmbito continental operante (CADHP), não mascaram, em realidade, uma dúvida

24 Exemplo: SIRLEAF, M. V. S. *The African Justice Cascade and the Malabo Protocol*. **International Law Journal of Transitional Law**, v. 11, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2901608>. Acesso em: 16 fev. 2019.

disposição de muitos estados africanos de efetivamente se submeterem à justiça internacional.

DESENVOLVIMENTOS MAIS RECENTES DA QUESTÃO AFRICANA

Os últimos anos reservaram desenvolvimentos que infelizmente não permitem traçar um quadro otimista, em horizonte imediato, no tocante a uma distensão da *questão africana* no TPI. A posição oficial da União Africana, com as suas habituais fissuras, seguiu trajetória de endurecimento, até atingir o seu pico em janeiro de 2017, com a adoção, pela Assembleia da União Africana, de uma intitulada *estratégia de retirada coletiva* do Estatuto de Roma, a *Withdrawal Strategy* (a par disso, a União Africana incluía nas suas demandas a *terminação* do processo contra Bashir, em vez de apenas suspensão). A pomposa denominação amplificou a repercussão desse movimento da União Africana nos meios de imprensa, generalizando-se a noção de que era iminente o abandono em massa do Estatuto de Roma pelos estados africanos. Porém, essa noção não corresponde à realidade e deve ser objeto de qualificações.

Labuda (2017) define a estratégia como “*a politically benign and legally confused form of collective resistance*”, a qual poderia ainda simbolizar “*the high-watermark of AU opposition to the ICC*”. Sem caráter vinculante, a estratégia elenca, com base na experiência de vários anos de descontentamento da União Africana com o TPI, aspectos da operação da Corte e da justiça criminal internacional que os africanos reputam que devam ser aprimorados, nos planos legal e político, mediante um engajamento dos países do continente com diferentes atores com influência sobre as questões do tribunal (CSNU e seus membros permanentes, AEP, promotoria, entre outros). Outros pontos tocam aos próprios países africanos perseguirem, como o fortalecimento dos sistemas judiciários nacionais e a ratificação do Protocolo de Malabo.

Não são estabelecidos prazos para a consecução dos muitos objetivos dispostos na estratégia, vários dos quais há anos sendo ventilados e com suas escassas chances de sucesso inalteradas, a exemplo da emenda ao artigo 16 do Estatuto. A retirada *coletiva* seria um curso de ação a seguir na eventualidade de não haver progresso quanto às demandas africanas, medida que, em realidade, caberia aos estados individualmente, segundo o artigo 127(1) do Estatuto, que dispõe que “*a State Party may, by written notification*

addressed to the Secretary-General of the United Nations, withdraw from this Statute". O próprio documento que define a estratégia concede que a retirada coletiva não é um conceito jurídico (A.U. Doc. Assembly/AU/622(XXVIII), Draft 2). É antes uma concepção com apelo político. Apenas se muitos estados resolvessem apresentar a notificação prevista no artigo 127(1) de maneira mais ou menos concomitante é que se poderia falar em uma retirada coletiva como a sugerida pela União Africana.

Antes de que a *withdrawal strategy* fosse adotada, três países africanos – Burundi, África do Sul e Gâmbia –, nos meses de outubro e novembro de 2016, apresentaram a notificação de retirada do Estatuto de Roma estipulada no artigo 127(1), em um importante baque para o TPI, que, por acontecer em tão curto intervalo, sinalizava que se poderia estar diante do começo de um esvaziamento da Corte. Na 28ª Assembleia da União Africana, em janeiro de 2017, em Adis Abeba, na mesma decisão que adotou a estratégia, aquele órgão consignou que “*welcomes and fully supports the sovereign decisions taken by Burundi, South Africa and The Gambia as pioneer implementers of the Withdrawal Strategy, regarding their notification of withdrawal from the ICC*” (A.U. Doc. Assembly/AU/622(XXVIII), § 6).

As três decisões de retirada recorreram aos conhecidos argumentos da narrativa da União Africana acerca do TPI – seletividade, perseguição à África, neocolonialismo, entre outros –, mas igualmente se explicaram por questões internas dos países envolvidos. O primeiro país a anunciar a intenção de retirar-se do Estatuto de Roma foi o Burundi. A medida seria uma forma de proteger o seu presidente, Pierre Nkurunziza, no poder desde 2005, de uma possível investigação pelo TPI. Em abril de 2016, a promotoria do Tribunal abriu um procedimento de averiguações preliminares para examinar a situação no Burundi desde abril do ano anterior, quando se observou onda de violência desencadeada por eleições presidenciais e legislativas, seguida de tentativa de golpe e forte repressão do governo, com suspeita de crimes contra a humanidade cometidos por agentes estatais.

Em 27 de outubro de 2017 se cumpriu um ano do recebimento da notificação de retirada do Burundi, prazo estabelecido no artigo 127(1) para que se perfectibilize a retirada²⁵ (até o fim desse prazo o estado segue

25 “*The withdrawal shall take effect one year after the date of receipt of the notification, unless the notification specifies a later date*” (Rome Statute...).

como parte do Estatuto). Com isso, o Burundi tornou-se o primeiro país a abandonar o TPI²⁶. Cabe registrar, porém, que mesmo que um país efetivamente se retire do Estatuto de Roma, essa situação não afeta obrigações que decorram de procedimentos instaurados ao tempo em que esse país era parte do Estatuto, por força do artigo 127(2)²⁷. Em 25 de outubro de 2017, dois dias antes da expiração do prazo de um ano desde a notificação do Burundi, o TPI autorizou formalmente a abertura de uma investigação da promotoria com relação à situação naquele país.

A notificação de retirada da África do Sul, transmitida em 19 de outubro de 2016, afigurou-se não só uma ruptura com o papel de liderança e de equilíbrio desempenhado pelo país desde as negociações do Estatuto, mas também com as credenciais históricas do ANC (Congresso Nacional Africano, na sigla em inglês), partido entre cujas bandeiras se destaca o comprometimento com o fim da impunidade por violações de normas de direitos humanos e direito humanitário. A condenação internacional do *apartheid* e a sua tipificação como crime contra a humanidade foram fatores legitimadores essenciais do movimento de resistência levado a cabo pelo ANC (KEMP, 2017, p. 423). A notificação sul-africana foi acompanhada de um *declaratory statement* em que são explicados os motivos de tão inesperada decisão (C.N.786.2016.TREATIES-XVIII.10). No mesmo momento em que reafirma o seu compromisso com o fim da impunidade por violações de direitos humanos e crimes internacionais, o governo sul-africano questiona se o TPI seguiria refletindo os princípios e valores que animaram a sua criação e afirma que a continuidade da condição de parte do tribunal prejudicaria os esforços do país para a promoção da paz e da estabilidade no continente africano.

A Aliança Democrática, principal partido de oposição, canalizando o sentimento de choque de muitos setores da sociedade sul-africana,

26 O segundo país seriam as Filipinas, em março de 2019. A sua saída do TPI teria sido motivada por averiguações preliminares iniciadas em fevereiro de 2018 sobre possíveis crimes cometidos no contexto da guerra às drogas do presidente Duterte.

27 “A State shall not be discharged, by reason of its withdrawal, from the obligations arising from this Statute while it was a Party to the Statute, including any financial obligations which may have accrued. Its withdrawal shall not affect any cooperation with the Court in connection with any criminal investigations and proceedings in relation to which the withdrawing State had a duty to cooperate and which were commenced prior to the date on which the withdrawal became effective, nor shall it prejudice in any way the continued consideration of any matter which was already under consideration by the Court prior to the date on which the withdrawal became effective” (Rome Statute...).

ingressou na justiça do país questionando a regularidade do procedimento observado para a apresentação da notificação sob o artigo 127(1), já que o Executivo havia procedido sem antes obter aprovação parlamentar. Decisão da *Gauteng High Court* julgou procedente o pedido da Aliança Democrática, sob o fundamento de que a autorização do Parlamento e a revogação da lei que internaliza o Estatuto de Roma (*International Criminal Court Act 27 of 2002*) deveriam ter precedido a notificação de retirada veiculada pelo Executivo. Em atenção à decisão judicial, o Executivo, em 7 de março de 2017, comunicou o secretário-geral da ONU (depositário do Estatuto) de que a notificação de retirada da África do Sul estava cancelada. Internamente, projeto de lei depois apresentado pelo ministro de Justiça buscando a revogação da lei que internalizou o Estatuto foi retirado, não havendo clareza, neste momento, se o governo sul-africano, a despeito dos revezes, levará adiante a decisão de desvincular o país do TPI.

Como o Burundi, a Gâmbia resolveu retirar-se do TPI com um sentido de autopreservação das suas lideranças, em especial o então presidente Yahya Jammeh, que assumira o poder em um golpe em 1994. O governo de Jammeh era frequentemente acusado de crimes contra opositores, como detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados e tortura, em contexto no qual o regime resistia a submeter-se a ditames de mecanismos de supervisão e responsabilização regionais. A notificação da Gâmbia foi transmitida pouco antes das eleições presidenciais de 1º de dezembro de 2016, em que Jammeh seria derrotado por Adama Barrow. Em 16 de fevereiro de 2017, cumprindo algo afirmado no período de transição, o governo de Barrow, antes mesmo do idêntico gesto da África do Sul, revogou a notificação de retirada do TPI.

Em uma outra frente, há muito já se apreciava na União Africana a possibilidade de realização de gestões para que a AGNU solicitasse uma opinião consultiva à CIJ sobre o tema, crucial na visão da União Africana, da imunidade de chefes de estados não parte do TPI (em particular no que concerne à relação entre os artigos 27 e 98 do Estatuto). Na decisão sobre o TPI emitida na 30ª Reunião da Assembleia da União Africana (Adis Abeba, janeiro de 2018), o Órgão determinou que o grupo africano em Nova York inserisse na agenda da AGNU a mencionada solicitação (A.U. Doc. Assembly/AU/672(XXX), § 5(ii)). Dita providência foi cumprida mediante carta remetida pelo representante permanente do Quênia

junto à ONU, em nome da União Africana, ao secretário-geral, na qual se requereu a inclusão na agenda provisória da 73ª sessão da AGNU de um “*Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the consequences of legal obligations of States under different sources of international law with respect to immunities of Heads of State and Government and other senior officials*” (UN, 2018). Não se encontrou, porém, informação sobre ulterior desenrolar desse tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tópico da *questão africana* no TPI é bastante divisivo nos âmbitos acadêmico e político, tendo dominado a narrativa sobre o tribunal pela maior parte das duas décadas desde a assinatura do Estatuto de Roma. Apesar dessa divergência de posicionamentos, não se contesta que as atuais situações sob investigação ou processamento pela Corte, com apenas um (Geórgia) de um total de onze não se relacionando à África, aportaram merecida e regularmente no TPI (ainda que se possam debater questões jurídicas específicas, como o não reconhecimento da suposta imunidade de chefes de estados não membros). Muitas situações foram submetidas ao Tribunal pelos próprios estados africanos em questão. As maiores críticas dirigidas ao TPI dizem respeito à sua seletividade, ao não se ocupar de outros crimes internacionais reconhecidamente graves que demandariam a intervenção da Corte, em teatros que não os africanos.

Um armistício no conflito que a União Africana tem movido contra o TPI e a recuperação da imagem do tribunal frente àqueles que o acusam de ser um *tribunal penal africano* só pode passar por uma diversificação na abrangência geográfica dos casos perante a Corte, de sorte a fixar-se que se trata de uma jurisdição verdadeiramente internacional. Um olhar sobre as dez averiguações preliminares atualmente em aberto, oito das quais se referindo a situações fora da África, permite algum alento (a despeito de decisão da seção de instrução II, de 12 de abril de 2019, rejeitando pedido da promotoria de abertura de investigação sobre a situação no Afeganistão, sob o fundamento de que não atenderia aos interesses da justiça).

O que se deve sempre evitar é, face a esse indesejável quadro de preponderância de situações africanas no Tribunal, embarcar na crítica fácil de que o TPI é meramente um instrumento de subjugação de países periféricos. Lideranças africanas descomprometidas com a

realização de justiça souberam explorar essa crítica, muitas vezes com um senso de autopreservação, receosas de que a atuação do Tribunal poderia contra elas se voltar. Essa perspectiva ignora o apoio que o TPI possui junto à sociedade civil organizada africana e fecha os olhos para os interesses das vítimas de crimes internacionais, assim como desconsidera a nobre missão do Tribunal de combater a impunidade e prevenir atrocidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKANDE, D. *et al. Assessing the African Union Concerns about Article 16 of the Rome Statute of the International Criminal Court. **African Journal of Legal Studies***, v. 4, 2011. Disponível em: <https://brill.com/view/journals/ajls/4/1/article-p5_3.xml>. Acesso em: 15 jan. 2019.

AKANDE, D. *The Immunity of Heads of States of Nonparties in the Early Years of the ICC. **AJIL Unbound***, v. 112, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/aju.2018.56>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BBC. ***Sudan lobbies against Bashir case***. London, 23 set. 2008. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7630071.stm>>. Acesso em: 22 out. 2018.

BLEEKER, A. J.; VENTURA, M. J. *Universal Jurisdiction, African Perceptions of the International Criminal Court and the New AU Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*. In: ANKUMAH, E. A. (Org.). ***The International Criminal Court and Africa: One Decade On***. Cambridge: Intersentia, 2016. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2735840>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CARDOSO, E. ***Tribunal Penal Internacional – Conceitos, Realidades e Implicações para o Brasil***. Brasília: FUNAG, 2012.

CARDOSO, P. E. ***A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África***. Brasília: FUNAG, 2011.

DU PLESSIS, M. *et al.* ***Africa and the International Criminal Court***. Chatham House. 2013. Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/193415>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

DU PLESSIS, M. *Implications of the AU decision to give the African Court jurisdiction over international crimes*. ***Institute for Security Studies***, paper 235, 2012. Disponível em: <<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper235-AfricaCourt.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

DU PLESSIS, M. *The International Criminal Court and its work in Africa – Confronting the myths*. ***ISS Paper***, n. 173, 2008. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/98957/PAPER173.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

FAULHABER, L. V. *American Servicemembers' Protection Act of 2002*. ***Harvard Journal on Legislation***, v. 40, p. 538, 2003. Disponível em: <<https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2852&context=facpub>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

HAMILTON, R. J. *Africa, the Court, and the Council*. In: ***Elgar Companion to the International Criminal Court*** (no prelo). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3235475>. Acesso em: 7 nov. 2018.

JALLOH, C. C. *Universal Jurisdiction, Universal Prescription? A Preliminary Assessment of the African Union Perspective on Universal Jurisdiction*. ***Criminal Law Forum***, v. 21, n. 1, 2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1526622>. Acesso em: 31 out. 2018.

KEMP, G. *South Africa's (Possible) Withdrawal from the ICC and the Future of the Criminalization and Prosecution of Crimes Against Humanity, War Crimes and Genocide Under Domestic Law: A Submission Informed by Historical, Normative and Policy Considerations*. ***Washington University Global Studies Law Review***, v. 19, n. 3, 2017. Disponível em: <https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1624&context=law_globalstudies>. Acesso em: 1 abr. 2019.

KEPPLER, E. *Managing Setbacks for the International Criminal Court in Africa*. **Journal of African Law**, v. 56, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28495.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

KREVER, T. *Dispensing Global Justice*. **New Left Review**, n. 85, 2014. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2407739>. Acesso em: 28 nov. 2018.

LABUDA, P. I. *The African Union's Collective Withdrawal from the ICC: Does Bad Law make for Good Politics?* **EJIL: Talk!**, 15 February 2017. Disponível em: <<https://www.ejiltalk.org/the-african-unions-collective-withdrawal-from-the-icc-does-bad-law-make-for-good-politics/>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

MALABO PROTOCOL – *Legal and Institutional Implications of the Merged and Expanded African Court*. **Amnesty International**, paper AFR 01/3063/2016, 2016. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/afr01/3063/2016/en/>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

MILLS, K. *"Bashir is Dividing Us": Africa and the International Criminal Court*. **Human Rights Quarterly**, v. 34, n. 2, 2012. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3069438>. Acesso em: 22 out. 2018.

NEW TIMES. **AU Ministers condemn foreign indictments**. Kigali, 21 abr. 2008. Disponível em: <<https://www.newtimes.co.rw/section/read/3373>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

OKO, O. *The Challenges of International Criminal Prosecutions in Africa*. **Fordham International Law Journal**, v. 31, n. 2, p. 343-414, 2007. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2092&context=ilj>>. Acesso em: 22 out. 2018.

RAU, K. *Jurisprudential Innovation or Accountability Avoidance? The International Criminal Court and Proposed Expansion of the African Court of Justice and Human Rights*. **Minnesota Law Review**, v. 97, n. 2, 2012. Disponível em: <http://www.minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2012/12/Rau_MLR.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

SCHABAS, W. A. *United States Hostility to the International Criminal Court: It's All About the Security Council*. **European Journal of International Law**, v. 15, n. 4, 2004. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/15/4/376.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019

SCHEFFER, D. J. *The United States and the International Criminal Court*. **American Journal of International Law**, v. 93, n. 1, 1999. Disponível em: <<https://www.umass.edu/legal/Benavides/Fall2005/397G/Readings%20Legal%20397%20G/13%20David%20J.%20Scheffer.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SHERIF, L.; WILLIAMS, S. *The Arrest Warrant for President al-Bashir: Immunities of Incumbent Heads of State and the International Criminal Court*. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 14, n. 1, 2009.

SIRLEAF, M. V. S. *The African Justice Cascade and the Malabo Protocol*. **International Law Journal of Transitional Law**, v. 11, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2901608>. Acesso em: 16 fev. 2019.

PHOEBE, M. *10 Years of the International Criminal Court: The Court, Africa, the United Nations Security Council (UNSC) and Article 16 of the Rome Statute*. In: **Politicization of the International Criminal Court? - A Study of the UN Security Council's Power of Intervention in the ICC's Jurisdiction under the Rome Statute - Article 16**, 2012. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2169819&download=yes>. Acesso em: 13 jan. 2019.

TIEMESSEN, A. *The International Criminal Court and the politics of prosecutions*. **International Journal of Human Rights**, v. 18, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13642987.2014.901310>>. Acesso em: 24 out. 2018.

TLADI, D. *The African Union and the International Criminal Court: The battle for the soul of international law*. **South African Yearbook of International Law**, v. 34, 2009. Disponível em: <<http://councilandcourt.org/files/2012/11/Tladi-AU-and-ICC.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

TLADI, D. *The Duty on South Africa to Arrest and Surrender President Al-Bashir under South African and International Law – A Perspective from International Law. Journal of International Criminal Justice*, v. 13, 2015. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jicj/article-abstract/13/5/1027/2411990>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

UNITED NATIONS (UN). *Digital library – Request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the 73rd session: request for an advisory opinion of the...* 2018. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1636896>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

VYVER, J. D. v. d. *The Al Bashir debacle. African Human Rights Law Journal*, vol. 15, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.org.za/pdf/ahrhj/v15n2/17.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

DOCUMENTOS

A.U. Doc. Assembly/AU/622(XXVIII), *Draft 2 – Withdrawal Strategy Document*. Disponível em: <https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/icc_withdrawal_strategy_jan._2017.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2019.

Communiqué: The Chairperson of the Commission expresses deep concern about the new decision of the ICC Pre-Trial Chamber I on Sudan and its impact on the ongoing peace process in Sudan, 16 July 2010. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2E3A31D7D68FA9154925776C000322ED-Full_Report.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2018.

Communiqué of the 142nd Meeting of the Peace and Security Council, 21 July 2008. A.U. Doc. PSC/MIN/Comm(CXLII). Disponível em: <http://www.iccnw.org/documents/AU_142-communicue-eng.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

Communiqué of the 175th Meeting of the Peace and Security Council, 5 March 2009. A.U. Doc. PSC/PR/Comm.(CLXXV) Rev.1. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/icc-arrest-warrant-eng.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

Communiqué of the 237th Meeting of the Peace and Security Council, 21 July 2010. A.U. Doc. PSC/PR/COMM-1(CXXXCVII). Disponível em: <<https://oldsite.issafrica.org/uploads/PSCCom237Darfur21Jul2010.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

Dakar Declaration for the Establishment of the International Criminal Court in 1998, 6 February 1998. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DakarDeclarationFeb98Eng.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

Declaratory Statement by the Republic of South Africa on the Decision to Withdraw from the Rome Statute of the International Criminal Court, 19 October 2016. C.N.786.2016.TREATIES-XVIII.10. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.786.2016-Eng.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

Decision informing the United Nations Security Council and the Assembly of the States Parties to the Rome Statute about Omar Al-Bashir's presence in the territory of the Republic of Kenya. Pre-Trial Chamber I, 27 August 2010. ICC-02/05-01/09. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2010_05760.PDF>. Acesso em: 4 dez. 2018.

Decision on the Application by the International Criminal Court (ICC) Prosecutor for the Indictment of the President of the Republic of Sudan, 03 February 2009. A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.221(XII). Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/sudan/au-general-assembly-decision-application-icc-prosecutor-indictment-president-republic>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

Decision on the Implementation of the Assembly Decision on the Abuse of the Principle of Universal Jurisdiction, 3 July 2009. A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.213(XII). Disponível em: <<https://au.int/en/decisions-104>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

Decision on the Implementation of the Assembly Decisions on the International Criminal Court, 1 July 2011. A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.366(XVII). Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/decisions/9647-assembly_au_dec_363-390_xvii_e.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2018.

Decision on the Implementation of the Decisions on the International Criminal Court, 31 January 2011. A.U. Doc. Assembly/AU/Dec.334(XVI). Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/decisions/9645-assembly_en_30_31_january_2011_auc_assembly_africa.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2018.

Decision on the International Criminal Court, 28-29 January 2018. A.U. Doc. Assembly/AU/672(XXX). Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/decisions/33908-assembly_decisions_665_-_689_e.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2019.

Decision on the International Criminal Court, 30-31 January 2017. A.U. Doc. Assembly/AU/622(XXVIII). Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/decisions/32520-sc19553_e_original_-_assembly_decisions_621-641_-_xxviii.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

Decision on the Meeting of African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), 03 July 2009. A.U. Doc. Assembly/AU/13(XIII). Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/sudan/decision-meeting-african-states-parties-rome-statute-international-criminal-court-icc>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Decision on the Progress Report of the Commission on the Implementation of Decision Assembly/AU/Dec.270(XIV) on the Second Ministerial Meeting on the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), 27 July 2010. A.U. Doc. Assembly/AU/296(XV). Disponível em: <<https://au.int/en/decisions-40>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

Decision on the Progress Report of the Commission on the Implementation of the Decisions on the International Criminal Court, 30-31 January 2014. A.U. Doc. Assembly/AU/493(XXII). Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/decisions/9659-assembly_au_dec_490-516_xxii_e.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

Decision on the Report of the Commission on the Abuse of the Principle of Universal Jurisdiction, 1 July 2008. A.U. Doc. Assembly/AU/14 (XI). Disponível em: <<https://au.int/en/decisions-105>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

Decision on the Report of the Second Meeting of States Parties to the Rome Statute on the International Criminal Court (ICC), 02 February 2010. A.U. Doc. Assembly/AU/8(XIV). Disponível em: <<https://au.int/en/decisions-102>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir. Pre-Trial Chamber II, 6 July 2017. ICC-02/05-01/09. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2017_04402.PDF>. Acesso em: 23 jan. 2019.

Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir. Pre-Trial Chamber II, 11 December 2017. ICC-02/05-01/09. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2017_07156.PDF>. Acesso em: 23 jan. 2019.

Judgement in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal. Appeals Chamber, 6 May 2019. ICC-02/05-01/09 OA2. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_02856.PDF>. Acesso em: 7 mai. 2019.

Press Statement of the Peace and Security Council, 19 June 2006. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/commstatementicceng.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

Press Statement of the Peace and Security Council, 11 July 2008. A.U. Doc. PSC/PR/BR(CXLI). Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/pressstatementicceng.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, 27 June 2014. Disponível em: <<https://au.int/en/treaties/protocol-amendments-protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

Report of the Implementation of Communiqué of 142nd Meeting of the Peace and Security Council Held on 21st July on the Sudan, 22 September 2008. A.U. Doc. PSC/MIN/3(CLI). Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/reportdarfureng.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

Report of the 2nd Ministerial Meeting on the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), 6 November 2009. A.U. Doc. Min/ICC/legal/Rpt.(II). Disponível em: <[https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC-AU-WD/EX%20CL%20568%20\(XVI\)%20_E.pdf](https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC-AU-WD/EX%20CL%20568%20(XVI)%20_E.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Resolution 1422 (2002), 12 July 2002. U.N. Doc. S/RES/1422 (2002). Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1422>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Resolution 1547 (2004), 11 June 2004. U.N. Doc. S/RES/1547 (2004).
Disponível em: <<http://unscr.com/files/2004/01547.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

Resolution 1593 (2005), 31 March 2005. U.N. Doc. S/RES/1593 (2005).
Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1593\(2005\)](https://undocs.org/S/RES/1593(2005))>. Acesso em: 30 out. 2018.

Resolution 1828 (2008), 31 July 2008. U.N. Doc. S/RES/1828 (2008).
Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4896d5582.html>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

Resolution 1970 (2011), 26 February 2011. U.N. Doc. S/RES/1970 (2011).
Disponível em: <[https://www.undocs.org/S/RES/1970%20\(2011\)](https://www.undocs.org/S/RES/1970%20(2011))>. Acesso em: 4 dez. 2018.

Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2018).

BRASIL E ÍNDIA: UMA RELAÇÃO ECONÔMICA A DEMANDAR AJUSTES

Renato Baumann*

RESUMO

Brasil e Índia mantêm já há décadas boas relações diplomáticas. As trajetórias seguidas na orientação de política econômica nos dois países não apenas experimentaram diversas mudanças durante esse período, como registram diferenças significativas. Se a economia brasileira apresentou, nesses 70 anos, altos e baixos, a história econômica da Índia é um pouco distinta. Há, no entanto, argumentos para que a aproximação entre o Brasil e a Índia avance, em ritmo mais decidido e orientado do que o experimentado nesses últimos 70 anos.

Palavras-chave: abertura comercial, estruturas produtivas, comércio de bens e serviços, relações bilaterais.

INTRODUÇÃO

Em 2018 foram comemoradas sete décadas de relações diplomáticas entre os dois países, o que motivou a realização de evento comemorativo. Nesse longo período é evidente que as duas economias experimentaram variações diversas em sua orientação política, bem como nos resultados obtidos.

No caso do Brasil, há um período de crescimento considerável, baseado sobretudo na ampliação do mercado interno, no início do século passado, seguiram-se anos de turbulência, desde o final da década de 1970. Influenciado, em grande medida, por razoável vulnerabilidade

* Doutor em Economia pela Universidade de Oxford, subsecretário de Investimentos Estrangeiros da SE/CAMEX.

no setor externo e por variações extraordinárias dos preços internos, o desempenho da economia brasileira passou a ser instável, com taxas médias de crescimento bastante baixas.

Da perspectiva de sua inserção internacional, o Brasil sempre apostou fortemente na eficiência das instituições multilaterais, seja para o ordenamento das políticas comerciais, para o financiamento de grandes projetos ou para ajuda nos momentos de baixa liquidez de divisas.

Até meados da década de 1980 as preferências comerciais acordadas eram basicamente limitadas àquelas relacionadas com sua participação na ALADI. Esse cenário começou a mudar com as preferências mais expressivas concedidas à Argentina e ao Uruguai, a partir de 1986, e posteriormente com a criação do MERCOSUL, em 1991. Em todo caso, os acordos preferenciais ainda são em número bastante limitado, se comparado com a atuação de outras economias em desenvolvimento.

Desde sua independência, em 1948, a economia indiana se caracterizou por um grau expressivo de planejamento, também com ênfase no desenvolvimento do mercado interno. Juntamente com o Brasil, a Índia foi sistematicamente voz ativa nos fóruns internacionais, em defesa dos interesses das economias menos desenvolvidas. De fato, ambos países têm participado de diversas iniciativas voltadas para aquilo que até recentemente era conhecido como o Terceiro Mundo, hoje rebatizado como economias emergentes. À diferença do Brasil, contudo, nos anos de Guerra Fria o alinhamento indiano esteve mais próximo do bloco soviético.

Se a economia brasileira apresentou, nesses 70 anos, altos e baixos, com momentos de hiperinflação, crises nas contas externas alternadas com momentos de euforia, introversão em paralelo a iniciativas relativamente tímidas de abertura selecionada, entre outros, a história econômica da Índia é um pouco distinta.

Uma economia com população que supera o bilhão de pessoas tem o ônus inevitável de prover alimentação. A Índia (assim como o Brasil) foi dos primeiros países não desenvolvidos a adotarem a chamada Revolução Verde, nos anos 1960, com progresso técnico a partir do uso de espécies geneticamente modificadas, o que possibilitou ganhos expressivos de produtividade na produção agrícola.

A dependência da provisão alimentar é apenas um dos elementos (junto com os expressivos gastos militares) que contribuem para que a economia indiana seja estruturalmente deficitária no seu comércio externo de mercadorias. Isso certamente motivou outra das características que diferencia essa economia de outros países em desenvolvimento, que é seu desempenho notável nas exportações de serviços. De fato, o superávit em serviços frequentemente mais do que compensa o déficit em mercadorias.

À diferença da experiência brasileira, a inserção internacional da economia indiana tem um claro ponto de inflexão no início da década de 1990, quando uma crise importante nas contas externas levou a um processo de abertura sem precedentes. Desde então, as exportações de bens e serviços triplicaram sua participação no produto interno bruto (PIB) indiano, passando de 7% em 1990 para 21% em média, entre 2014 e 2016, segundo dados do Banco Mundial¹. Variação semelhante à registrada do lado das importações: de 8% para 23%.

Da mesma forma que outros países, a Índia tem adotado, sobretudo desde o início dos anos 2000, e em paralelo à sua atuação na Organização Mundial do Comércio (OMC), a estratégia de firmar acordos preferenciais. O país tem firmado acordos de livre-comércio com dez países e acordos de preferências comerciais com outros seis. O foco principal tem sido as economias do continente asiático.

Ao mesmo tempo, a economia brasileira conta com número limitado de acordos, sendo as negociações feitas sempre em conjunto com os demais membros do MERCOSUL.

Esses poucos indicadores mencionados nesta introdução parecem ser suficientemente ilustrativos de que as economias do Brasil e da Índia têm alguma similaridade, mas notáveis diferenças, seja em sua história, em sua estrutura, ou em sua estratégia de inserção internacional recente.

Este artigo explora com um pouco mais de detalhe essas semelhanças e peculiaridades, assim como as características das relações econômicas entre os dois países, especulando com relação a possíveis estratégias que poderiam ser perseguidas para aprofundar e consolidar os interesses mútuos, assim como reforçar a presença internacional dos dois países.

1 Ver: <databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

A sessão a seguir mostra algumas características relevantes das duas economias, enfatizando as semelhanças e as discrepâncias entre os dois casos. A terceira sessão discute as peculiaridades das relações econômicas bilaterais, e a quarta considera as possibilidades existentes de uso mais focado e intensificado dos grupos de que ambos os países fazem parte, como instrumento para viabilizar essa aproximação.

AS ECONOMIAS DO BRASIL E DA ÍNDIA

Existem cinco vezes mais indianos que brasileiros no planeta. A população brasileira, de pouco mais de 200 milhões de habitantes, é pequena quando comparada com os mais de 1,3 bilhão de indianos. A Índia é o segundo país mais populoso do planeta.

O valor da produção nas duas economias é, contudo, de ordem semelhante. Se medido em termos de poder de compra de paridade para a média do período 2014-2016, a preços constantes de 2010, o PIB nos dois casos é da ordem de US\$ 2,3 trilhões.

Isso, evidentemente, afeta a estimativa da renda *per capita*. Quando medido em paridade do poder de compra, isto é, a capacidade efetiva de compra da renda individual, o PIB *per capita* do Brasil, da ordem de US\$ 15,6 mil em média em 2014-2016, foi mais do dobro dos US\$ 6 mil correspondentes na Índia.

Mais do que simples curiosidade estatística, essa diferença afeta o padrão de demanda predominante em cada uma dessas economias, portanto sua estrutura produtiva e seus interesses negociadores.

Isso não significa, contudo, que essa diferença não possa ser alterada. Se considerado o dinamismo recente das duas economias, a distância econômica entre as duas certamente tem se reduzido de forma significativa. A taxa média de crescimento da economia brasileira no período 2010-2016 foi de 1,4%, bem abaixo dos 7,3% registrados na economia indiana.

As duas economias diferem, também, na composição setorial básica da sua estrutura produtiva. A Tabela 1 mostra as participações dos três principais setores, na média do período 2014-2016.

Tabela 1 - Estrutura produtiva do Brasil e da Índia – média 2014-2016 (% do PIB)		
	Brasil	Índia
Agricultura	5,1	17,6
Indústria	22,5	29,5
Serviços	72,4	52,8

Fonte: THE WORLD BANK, 2018.

Em ambas as economias há predominância da produção de serviços, mas a importância relativa desse setor é bem mais pronunciada no caso brasileiro, onde corresponde por quase três quartas partes do valor adicionado na economia. Essa diferença é particularmente notável quando se trata de comparação com a economia indiana, sabidamente economia com forte desempenho (muito mais pronunciado que o brasileiro) no comércio internacional de serviços. Este tema será retomado mais a frente.

O peso relativo da agricultura é, no caso indiano, mais que o triplo do observado no Brasil, o que não deveria ser surpreendente, em vista das dimensões da população e do percentual de terra arável (52,6% da área total), no caso da Índia, bem mais que os 9,6% observados no caso do Brasil, de acordo com o Banco Mundial.

As duas economias têm relação distinta, também, na sua relação com o comércio externo. Se considerado o valor total do comércio de mercadorias em relação ao PIB, esse percentual era em média, em 2014-2016, da ordem de 19% no caso do Brasil, bem menos que os 32% registrados no caso da Índia.

Nesse mesmo período, a economia brasileira exportou bens e serviços em montante correspondente a 12% do seu PIB, e importou 13%. Os mesmos indicadores para a Índia foram de 21% e 23%, respectivamente, indicando economia mais aberta ao comércio.

De fato, a crise de balanço de pagamentos experimentada pela Índia em 1991 levou a rápido processo de abertura comercial, ilustrado pela Tabela 2, que traz indicadores correspondentes para o Brasil, para fins de comparação.

Tabela 2 – Brasil e Índia: relação entre comércio de mercadorias e PIB (%)				
	1990	2000	2010	2016
Brasil	11,7	17,4	17,8	18,3
Índia	13,1	20,3	34,8	27,6

Fonte: THE WORLD BANK, 2018.

O grau de envolvimento das duas economias com o comércio internacional de mercadorias tem trajetória claramente diferenciada. Enquanto o grau de abertura medido dessa forma pouco se alterou na economia brasileira nessas duas décadas e meia, na Índia esse indicador quase triplicou, no mesmo período.

Ao se considerar a tarifa de importação média, aplicada sobre todos os produtos, no período 2015-2016, vê-se que parte da explicação para esse resultado está relacionada com menores restrições às importações. Ver Tabela 3.

Tabela 3 – Tarifa média ponderada				
	Brasil		Índia	
	Média 1989-91	Média 2015-16	Média 1990	Média 2015-16
Todos os produtos	22,5	8,1	53,9	6,8
Manufaturas	30,1	9,9	76,3	6,6
Produtos primários	10,8	2,3	27,1	6,5

Fonte: THE WORLD BANK, 2018.

Se no início da década de 1990 as tarifas praticadas pela Índia eram mais de duas vezes mais elevadas do que as aplicadas na economia brasileira, hoje o nível tarifário na Índia é em geral mais baixo, com a notável exceção das barreiras às importações de produtos primários.

Qualificação a esses resultados segue-se, contudo, da análise comparada das tarifas consolidadas junto à Organização Mundial do Comércio. Na medida em que essas tarifas sejam um indicador do empenho de cada economia com processos de abertura ao comércio, as informações

disponíveis fazem com que a sinalização da economia indiana seja bem menos positiva. Enquanto a alíquota máxima consolidada pelo Brasil é de 35%, e o país tenha consolidado 100% de suas linhas tarifárias, no caso da Índia a alíquota máxima atinge quase 200%, e o percentual de linhas consolidadas é o mais baixo dentre os BRICS².

Seja como for, o maior grau de abertura comercial não significa que o desempenho da economia indiana no comércio de mercadorias tenha gerado resultado marcante em termos de saldo comercial. De fato, o que se observa é que essa economia é deficitária no comércio de mercadorias, e compensa esse resultado negativo com a exportação de serviços, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4 – Balança Comercial e Comércio de Serviços (US\$ milhões)			
	Média 1990-99	Média 2000-2010	Média 2011-2016
Índia			
Balança comercial	-5.151	-52.873	-14.433
Saldo de serviços	-2.420	14.152	68.737
Brasil			
Balança comercial	778	20.078	9.964
Saldo de serviços	-6.304	-11.744	-39.793

Fonte: THE WORLD BANK, 2018.

É notável, na comparação entre as duas economias, que o peso relativo do setor de serviços na produção nacional seja bem mais elevado no caso do Brasil do que na Índia. No entanto, esta última apresenta desempenho mais destacado no comércio externo de serviços.

Uma explicação para tanto reside no fato de que os tipos de serviços produzidos no Brasil é predominantemente voltado para o consumo final, com baixo valor agregado e grau limitado de sofisticação. Na Índia, contudo, há destaque para os serviços de apoio à atividade produtiva, portanto mais comercializáveis. O setor de informática é provavelmente o exemplo mais notável.

2 Ver: BAUMANN, R. *et al.* BRICS: studies and documents. Brasília: FUNAG, 2017.

Ainda no que se refere ao setor externo, as duas economias diferem, igualmente, em termos do foco nos acordos de preferências comerciais.

O Brasil é, desde 1991, membro do MERCOSUL. Esse grupo de países tem acordado que a negociação de preferências a terceiras partes só poderá ser feita em conjunto, compreendendo os quatro sócios. Isso significa a necessidade de obter consenso entre os países-membros, portanto um ritmo mais lento para se conseguir a aprovação de todos os agentes econômicos envolvidos, nos quatro países. Uma consequência é que o número de acordos firmados pelo MERCOSUL é bastante baixo, e o número de produtos envolvidos notavelmente limitado.

A Índia, diferentemente, tem mais graus de liberdade, e de fato tem sido bastante mais ativa na concretização de acordos preferenciais, com ênfase nos demais países asiáticos. Há acordos de livre-comércio firmados com o Sri Lanka (1998), Afeganistão (2003), Tailândia (2004), Singapura (2005), Butão (2006), Nepal (2009), Coreia do Sul (2009), Malásia (2011) e Japão (2011). O país participa ainda de acordos comerciais regionais, como o SAFTA (Acordo de Livre Comércio do Sul da Ásia) (2004) e o Acordo Índia-ASEAN (2010). Fora da Ásia a Índia tem acordos preferenciais com o Chile (2006) e o MERCOSUL (2004).

Existem, portanto, diferenças notáveis entre as duas economias, tanto no que se refere a suas estruturas produtivas – o que implica diferenças nas estruturas de demanda e nos interesses de produtores – quanto na sua relação com o resto do mundo. A próxima seção examina as principais características do comércio bilateral.

O COMÉRCIO ENTRE O BRASIL E A ÍNDIA

À semelhança do comércio entre o Brasil e outros países, também as relações comerciais com a Índia são essencialmente do tipo “Norte-Sul”, significando um intercâmbio em que um dos parceiros (Brasil) exporta produtos básicos e importa mercadorias processadas. Além disso, a pauta de exportações é mais concentrada do lado brasileiro do que para o lado indiano.

Em 2010, não mais que três produtos – óleos brutos de petróleo, açúcar de cana em bruto e sulfetos de minério de cobre – correspondiam a 67,2% do valor exportado pelo Brasil, tendo como destino o mercado

indiano. Um conjunto de cem produtos representavam 96,3% do valor exportado pelo Brasil no comércio bilateral.

As importações brasileiras provenientes da Índia eram, naquele mesmo ano, mais diversificadas. Os três principais produtos – óleo diesel, fio de algodão e fio de poliéster – representavam apenas 47,5% do valor total, indicando grau bem mais diversificado que as exportações brasileiras. Os cem principais produtos correspondiam a 80,1%.

Decorridos sete anos, em 2017 os três principais produtos de exportação brasileira – óleo bruto de petróleo, óleo de soja em bruto e outros açúcares de cana – correspondiam a 60,4% do valor total, enquanto os cem principais produtos representavam 95,2%. Isto é, houve, nesses sete anos considerados, pouquíssima diversificação da pauta exportadora brasileira no comércio com a Índia.

O registro é um tanto diferente do lado das importações brasileiras. Em 2017 os três principais produtos indianos – fios têxteis de poliéster, inseticidas e querosene de aviação – representavam não mais que 11,8% do total da pauta. E os cem principais produtos corresponderam a apenas 62,8%. Esses indicadores são ilustrativos do baixo grau de elaboração dos produtos exportados pelo Brasil e de quão limitado foi o processo de diversificação da oferta brasileira.

Ao mesmo tempo, contudo, eles mostram que do lado indiano houve claramente ganho de participação por parte de produtos mais elaborados e um notável grau de desconcentração da pauta exportadora.

Difícilmente esses resultados não terão impacto no processo negociador bilateral – ou, no caso, entre o MERCOSUL e a Índia, uma vez que as negociações têm de ser feitas em conjunto – que permita reduzir ou eliminar eventuais barreiras comerciais. Esses são indicadores relativos ao comércio de mercadorias. Como dito acima, contudo, a Índia é uma economia que se destaca pelo seu dinamismo na exportação de serviços.

Uma das limitações básicas quando se trata do comércio de serviços é a dificuldade em conseguir dados. Algo é possível informar, contudo, no que se refere à importância relativa do comércio de serviços para cada uma das duas economias.

A Tabela 5 mostra que a participação do comércio (exportações e importações) de serviços no PIB de cada um dos dois países é crescente,

mas bastante distinta. Ao longo do período considerado o comércio de serviços representou, em termos do produto nacional, duas vezes mais para a Índia do que o observado no Brasil.

Tabela 5 – Comércio de Serviços (% do PIB)				
	2000	2005	2010	2016
Brasil	3,8	4,3	4,1	5,4
Índia	7,8	12,3	11,8	11,4

Fonte: THE WORLD BANK, 2018.

Os indicadores da Tabela 5 devem ser considerados em comparação com as informações nas Tabelas 1 e 2.

Na comparação com a Tabela 1 chama a atenção – como já referido – que na economia brasileira o setor de serviços representa um percentual do PIB bem mais elevado do que na economia indiana. No entanto, o comércio externo de serviços é bem mais significativo em proporção ao PIB nesta última.

Em termos do valor adicionado pelo setor de serviços como proporção do PIB houve aumento, entre 2000 e 2017, de 68% para 73%. Na Índia essas proporções foram mais modestas, com o valor adicionado em serviços tendo aumentado de 45% para 54%.

Como já aventado, uma explicação possível para essa diferença na importância dos serviços em termos da produção nacional e no desempenho exportador está relacionada com o tipo de serviços produzidos num e noutro país, sendo a oferta indiana mais diretamente relacionada com os processos produtivos, o que torna os serviços mais facilmente comercializáveis.

A comparação com a Tabela 2 indica que a relação entre as proporções comercializadas pelos dois países em mercadorias e serviços como percentagem do PIB também diferem. Na Índia a relação entre o comércio de mercadorias e o de serviços como proporção do PIB é da ordem de duas vezes e meia, enquanto no Brasil essa relação é de quase três vezes e meia, refletindo a maior dependência da Índia em relação a serviços e do Brasil em relação a mercadorias.

Há diferença igualmente no desempenho recente das duas economias no que se refere ao valor exportado de serviços. Entre 2000 e 2017 as exportações brasileiras de serviços cresceram, em dólares correntes, 313%. No mesmo período, contudo, o valor exportado pela Índia aumentou não menos de 853%.

Representando mais de US\$ 160 bilhões, as exportações de serviços pela Índia são concentradas (45%) no setor de *software*, seguido (20%) por apoio a negócios, viagens (14%), transportes (10%) e outros com pesos menos relevantes, como serviços financeiros, seguros e comunicações (THE WIRE, 2018).

Em 2016 os principais serviços exportados pelo Brasil foram serviços profissionais, técnicos e gerenciais (11% do total); serviços gerenciais e de consultoria gerencial (11%); serviços auxiliares aos serviços financeiros (8%); serviços de manuseio de cargas (6%) e serviços de transporte aquaviário de cargas (6%). Os Estados Unidos e a União Europeia absorveram, em 2016, 89% do valor total de serviços exportados pelo Brasil (MDIC, 2018). Nos dois países há preocupação em diversificar os mercados de destino, reduzindo a dependência de poucos consumidores.

As transações bilaterais em serviços apresentam algumas peculiaridades. De modo semelhante ao verificado com mercadorias, o grau de concentração da pauta brasileira é superior ao indiano. Em 2016 os três principais serviços exportados pelo Brasil representavam 58% do valor total das transações bilaterais, enquanto nos serviços importados da Índia esse percentual era de 47% (MDIC, 2018).

Outra peculiaridade é a incidência de transações de tipo intrassetorial. Há cinco grupos de serviços – serviços de projeto e desenvolvimento de programas em tecnologia da informação; telefonia e outros serviços de telecomunicações; serviços de consultoria, de segurança e de suporte em tecnologia da informação; outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados em outra posição; e serviços de transporte aquaviário de cargas – que são transacionados em ambas direções, isto é, são exportados e importados no mesmo período de tempo. Esse conjunto de serviços com transações em vendas e aquisições correspondiam, em 2016, a 63% do valor exportado pelo Brasil no comércio bilateral de serviços, e a 46% do valor importado da Índia.

A literatura econômica atribui conjunto de aspectos positivos à existência de transações intrassetoriais. Um deles, o menor custo de ajuste, na eventualidade de alterações de padrões de comércio. Seja como for, mesmo nos casos de serviços transacionados em ambas as direções há diferenças na importância relativa em cada caso. Uma análise mais detalhada transcende os objetivos do presente artigo.

Em resumo, as relações comerciais entre o Brasil e a Índia são claramente influenciadas por diferenças na composição da estrutura produtiva em cada economia, assim como nas diferenças na relação entre o comércio de mercadorias e de serviços. No entanto, e em que pese a maior importância dos serviços no caso indiano, esse país foi capaz de diversificar e sofisticar sua pauta exportadora – de mercadorias e de serviços – para o Brasil em proporções bem mais significativas do que se observa nas exportações brasileiras.

Há claras implicações para o processo negociador entre as duas economias, tema da próxima seção.

OS MECANISMOS DE APROXIMAÇÃO ECONÔMICA ENTRE BRASIL E ÍNDIA

Como já mencionado, o fato de o Brasil pertencer ao MERCOSUL é determinante de que eventuais negociações de preferências comerciais devam ser feitas no formato 4+1, o que implica identificar tanto os interesses negociadores de parte da Índia quanto os interesses dos quatro membros do MERCOSUL.

Tendo em vista as considerações acima, parece razoável esperar que a Índia tenda a ter maior interesse nas negociações no setor de serviços, mais do que no comércio de mercadorias.

E no âmbito dessas negociações, dada a concentração de exportações indianas de *software*, seria de se esperar interesse em medidas que facilitem as transações do chamado Tipo 2 do GATS, isto é, serviços “consumidos no exterior, mas gerados no país de origem”. Isso, sem prejuízo de interesse igualmente em negociações de medidas que facilitem transações de Tipo 3, dada a participação importante, no processo produtivo indiano, de tecnologia de informação e comunicação e serviços de apoio aos negócios, sem prejuízo, claro, de outros tipos de serviços.

Da perspectiva brasileira é menos fácil identificar como poderia ser a composição da demanda negociadora em serviços, até pela diversidade da pauta de exportação.

Eventuais negociações para ampliar o comércio de mercadorias são mais previsíveis. De fato, o acordo firmado entre a Índia e o MERCOSUL em 2004 compreende uma lista limitada de itens: poucas centenas de itens, quando a pauta comercial dos dois lados é formada por milhares de produtos. Há, de fato, no momento de preparação do presente texto, processo em curso para ampliar a cobertura do acordo, com inclusão de número mais expressivo de itens.

Além das negociações bilaterais, contudo, as duas economias contam com conjunto de oportunidades para promover sua aproximação. São os agrupamentos multinacionais de que ambos os países fazem parte.

Em primeiro lugar, o agrupamento conhecido como IBAS, compreendendo a Índia, o Brasil e a África do Sul. Esse grupo antecedeu o mais conhecido grupo dos BRICS em cinco anos, e conta com duas vantagens em relação a este último. Primeiro, por se tratarem de economias com grau aproximado de industrialização, é de se supor que haja mais pontos em comum entre o Brasil e a Índia do que o observado no grupo dos cinco países BRICS, sendo um dos quais a segunda maior economia do planeta.

Segundo, a agenda do IBAS tem identificado mecanismos de complementaridade com mais nitidez do que a agenda dos BRICS. Inclusive com instrumento de contribuição financeira de parte dos sócios.

A criação dos BRICS e sua expansão, desde 2009, afetou em parte o dinamismo do IBAS, que teve suas atividades reduzidas por um bom período, como refletido no intervalo longo entre as reuniões de cúpula (depois de 2011, apenas em 2018). O empenho em aproximar as duas economias poderia passar por agendas mais ativas e orientadas nesse sentido, com a reativação mais decidida do IBAS e ênfase na convergência econômica dos participantes.

Resta pouca dúvida sobre a importância de pertencer ao BRICS. Esse grupo sempre encontrou muito ceticismo, e o baixo dinamismo de três das cinco economias no período recente não contribuiu para alterar esse cenário. No entanto, é inquestionável o potencial de complementaridade entre os países-membros, sempre que se consiga orientar as agendas e

colocar em prática ações de interesse dos cinco sócios. O alinhamento Brasil-Índia nesse grupo pode ser de grande contribuição nesse sentido.

A atuação ativa de Brasil e Índia no âmbito do antigo GATT e mais recentemente na OMC autoriza alguma expectativa com relação a eventuais resultados positivos, do ponto de vista dos países em desenvolvimento. Há, evidentemente, desencontros pontuais, mas em tempos de pressão para o debilitamento da instituição multilateral a atuação conjunta e associada a terceiros países com interesses semelhantes pode ser uma peça de resistência importante para assegurar a sobrevivência do esquema vigente de disciplinamento das relações comerciais.

Em suma, há argumentos para que a aproximação entre o Brasil e a Índia avance, em ritmo mais decidido e orientado do que o experimentado nesses últimos 70 anos. Espera-se que o presente mapeamento, embora genérico, possa contribuir para estimular atividades nesse sentido, assim como permitir identificar direções a serem seguidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMANN, R. *et al.* **BRICS: studies and documents**. Brasília: FUNAG, 2017.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Estatísticas do Comércio Exterior de Serviços** – 2016. 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-servicos/estatisticas-do-comercio-exterior-de-servicos/2555-estatisticas-do-comercio-exterior-de-servicos-2016>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Serviços 2016: perfis dos negócios bilaterais**. 2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/scs/decin/Estat%C3%ADsticas_de_Com%C3%A9rcio_Exterior/2016/Perfis_Bilaterais_pt.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

THE WIRE. **Can India Double its Services Exports in Five Years?** 2018. Disponível em: <<https://thewire.in/business/can-india-double-services-exports-five-years>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

THE WORLD BANK. *Data Bank – World Development Indicators*. 2018. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL: CONVENÇÃO DE PALERMO E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA

Ricardo dos Santos Poletto*

RESUMO

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC), também referida como Convenção de Palermo, constitui o principal instrumento multilateral pertinente ao enfrentamento aos ilícitos transnacionais. O presente artigo pretende refletir sobre suas origens, limites e contribuição, por meio de releitura de sua trajetória como construção política necessária para lidar com desafios emergentes da agenda global. A narrativa do nascimento de uma convenção das Nações Unidas contribui para demonstrar a complexidade do processo de negociação em suas distintas fases, inclusive seus espasmos de ceticismo, inércia e entusiasmo. Destacar Palermo e os elementos da contribuição brasileira, tanto em sua concepção quanto em seu aprimoramento, apresenta-se instrumental diante da renovada percepção da prevenção e combate ao crime organizado transnacional como tema inescapável da agenda contemporânea.

Palavras-chave: segurança, crime organizado transnacional, política externa brasileira.

* Ricardo dos Santos Poletto ingressou na carreira diplomática em 2008 e está lotado, atualmente, na Embaixada do Brasil em Bogotá. É mestre em Relações Internacionais, Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília (UnB). O presente artigo é resultado de revisão e adaptação de capítulos da dissertação de mestrado em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr), aprovada em 2011.

INTRODUÇÃO

A agenda de combate a ilícitos transnacionais adquiriu corpo e prioridade nas últimas décadas, na esteira das profundas transformações nos modelos e dinâmicas de integração global. Em tempos de globalização densa (HELD *et al.*, 1999), grandes volumes de capital podem atravessar diversas jurisdições em questão de segundos. Os cabos e as redes via satélite permitem transferências quase instantâneas. Milhares de mensagens são trocadas a cada minuto por meio de celulares e outros aparelhos portáteis. O dinheiro virtual possibilita transações remotamente possíveis sob os constrangimentos da moeda física. Computadores que compartilham o espaço virtual revolucionam as práticas sociais e também as de mercado. Paralelamente, os sistemas de monitoramento e controle públicos e privados tornaram-se tênues ou sobrecarregados diante da ordem de grandeza das transações de bens, pessoas, capitais, ideias, e, com elas ou por meio delas, de ilícitos.

Esse é o cenário resultante do advento dos processos simultâneos da globalização e da evolução da sociedade da informação, por meio dos quais o alcance de práticas – lícitas ou ilícitas – tornou-se quase ilimitado. Com efeito, a emergência de um mercado verdadeiramente global permitiu alternativas de lucro em resposta a demandas múltiplas sob novas condições sistêmicas de regulação. Tarifas, leis, tratados e convenções parecem, logo, insuficientes para prevenir com segurança o movimento indesejado de alguns bens ou mercadorias no mercado global, desde órgãos humanos até componentes radioativos.

É quase impossível assistir ao noticiário, hoje, em qualquer parte do mundo, sem se deparar com novas manifestações do crime, cada vez mais arrojadas, criativas e desafiadoras. A mera menção ao tráfico – de pessoas, drogas, animais silvestres, armas – remete à ideia de “crime organizado”, percebido como uma entidade abstrata e onipresente, cujo vazio conceitual se reflete na dificuldade de definir sua dinâmica e mecanismos de atuação. Ainda que muitas vezes carente de instrumentos e políticas coerentes e sistemáticas, o atestado de gravidade anima políticas de prevenção e combate locais, regionais e globais. Assim, os estados e as organizações internacionais buscam oferecer diretrizes, lançando mão de normativas e padrões de cooperação com o fim de regular os negócios, proteger os

cidadãos e fortalecer os códigos morais, com graus variados de sucesso (NAÍM, 2006, p. 8).

Em que pesem os esforços de prevenção do crime, a saturação do sistema financeiro internacional, ao lado da desregulamentação, conferiu músculos aos empreendimentos ilícitos com alto potencial de lucro, favorecendo a expansão de suas teias. Mais do que isso, as mudanças experimentadas na década de 1990 não apenas fortaleceram os prospectos da criminalidade organizada transnacional, como, ao mesmo tempo, enfraqueceram as instituições encarregadas de combatê-la. Em outras palavras, a capacidade estatal de vigilância e aplicação da lei não foi capaz de acompanhar a velocidade dos novos veículos e formas dos ilícitos transnacionais.

Embora esse tópico não seja propriamente inédito na agenda internacional, somente alcançou destaque e prioridade de forma tardia, em meados dos anos 1990, com a Reunião Ministerial de Nápoles. Contudo, apenas com a celebração da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC), em 2000, firmou-se um quadro multilateral estável de atuação internacional concertada em torno da questão.

ANTECEDENTES: CONGRESSOS DAS NAÇÕES UNIDAS E CONVENÇÃO DE 1988

O Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Criminosos, realizado em Milão, em 1985, abordou o tema “novas dimensões da criminalidade e prevenção do crime no contexto do desenvolvimento: desafios para o futuro”. Estava em voga discussão sobre o impacto das redes criminosas internacionais sobre os mecanismos de *enforcement* nacionais e os desafios à cooperação internacional. O crime organizado havia adquirido novo grau de extensão e coordenação internacional de sua rede, beneficiando-se da multiplicação de oportunidades e diversificação de atividades ilícitas. Ao reconhecer os efeitos nefastos sobre a estabilidade política e coesão social, o Plano de Ação de Milão aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) determinou a prioridade de coordenação de esforços para o controle e erradicação do tráfico de drogas e do crime organizado (A/RES/40/32).

A adoção da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, significou um passo mais concreto. Por meio desse instrumento, os estados signatários se comprometeram a combater uma das mais lucrativas manifestações do crime organizado, por meio do foco no enfrentamento à lavagem dos produtos do crime e do fortalecimento da cooperação internacional, em particular na seara da extradição e da assistência jurídica mútua (UNITED NATIONS, 2006, p. xi).

Em 1990, o Congresso de Havana examinou o problema do crime organizado transnacional no contexto de crescente interdependência. Um dos tópicos de debate buscou identificar medidas de enfrentamento nacional e internacional sobre fenômenos delitivos de distinta natureza: “Ações Nacionais e Internacionais efetivas contra o Crime Organizado e atividades criminais terroristas”. Naquele momento, os estados buscaram avaliar a evolução do crime organizado à luz do rápido crescimento do número de nações independentes e do redimensionamento de atividades ilegais transfronteiriças.

Sob recomendação do Congresso de Havana, o Secretariado das Nações Unidas convocou Encontro Ministerial com o fim de lançar um Programa das Nações Unidas para Prevenção Criminal e Justiça Penal. As reuniões em Paris, em 1991, produziram um conjunto de princípios para o referido Programa. Um dos principais resultados da série de reuniões que se seguiram foi a criação da Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal (CPCJC), no âmbito do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), em substituição ao Comitê de peritos sobre Prevenção e Controle Criminal (Resolução ECOSOC 1992/1).

O novo cenário exigia a elaboração de novas práticas e instituições internacionais para coibir o crime. Além disso, constatou-se que a insidiosa penetração do crime organizado no comércio legal, estabelecendo fachadas para operações criminosas e roteiros de impunidade por meio da diversificação de investimentos, prejudicava sobremaneira os esforços e a efetividade de aplicação da lei. Sob recomendação do Congresso de Havana, a AGNU instou os estados a programarem linhas de ação, iniciando base de dados sobre legislações nacionais sobre crime organizado e lavagem de dinheiro.

PREPARATIVOS PARA A CONFERÊNCIA MINISTERIAL: O LEGADO DE FALCONE

A CPCJC inicia seus trabalhos em 1992, dedicando especial atenção ao desenho do Programa das Nações Unidas para Prevenção Criminal e Justiça Penal. Conforme recomendação emanada da segunda sessão da Comissão, em abril de 1993, o ECOSOC solicitou ao secretário-geral a preparação de Conferência Ministerial sobre Crime Organizado (Resolução ECOSOC 1993/29). Para o evento, as Nações Unidas aceitaram a oferta do governo italiano de receber as delegações para discutir as possibilidades de elaboração de instrumentos internacionais de combate ao crime organizado transnacional.

Em paralelo, ainda no âmbito das Nações Unidas, o governo da Itália, em conjunto com o ISPAC – *International Scientific and Professional Advisory Council* –, organizou a Conferência Internacional sobre Prevenção e Controle de Lavagem de Dinheiro e Uso de Produto do Crime. Realizada em Courmayeur, Itália, entre 18 e 20 de junho de 1993, a Conferência examinou questões atinentes ao problema do branqueamento de ativos e concluiu pela necessidade de desenvolver uma rede global de prevenção (Resolução ECOSOC 1994/12)¹. Outra reunião prévia foi organizada com apoio da *Fondazione Giovanni e Francesca Falcone* em Palermo, entre 10 e 12 de outubro de 1994. Membros da CPCJC, bem como outras delegações interessadas, prepararam a plataforma de discussão da Conferência. Por fim, a delegação italiana enviou à Comissão documento de trabalho com a identificação de temas que poderiam servir de base para os debates da Conferência Ministerial.

Não deixa de ser ilustrativo que um dos principais promotores e entusiastas de uma proposta global de combate ao crime organizado transnacional tenha sido a Itália. O juiz Giovanni Falcone, delegado italiano na sessão inaugural da CPCJC, havia sido um dos principais artífices do combate à *Cosa Nostra*, antiga e poderosa associação criminosa daquele país. De sua experiência, imperou a percepção de que as autoridades nacionais jamais teriam sucesso em lidar com um problema que não obedecia mais

1 Ver: E/CONF.88/7. O ECOSOC recomendou que a Conferência Mundial levasse em consideração as conclusões e recomendações do encontro de Courmayeur, bem como as discussões levadas a cabo durante a terceira sessão de trabalhos da CPCJC, entre 26 de abril e 6 de maio de 1994.

aos limites das jurisdições dos estados, a não ser por meio de um concerto político amplo.

Assassinado pela máfia siciliana em maio de 1992, Falcone legou a concepção de uma Conferência Mundial Ministerial sobre Crime Organizado Transnacional, que seria realizada em novembro de 1994, na cidade de Nápoles, cidade berço da *Camorra* e símbolo do compromisso das autoridades italianas com o combate ao crime organizado e suas ramificações. Neste momento, sentam-se as bases da sistematização do debate internacional sobre a transnacionalidade do crime e da cooperação internacional para seu enfrentamento.

CONFERÊNCIA MINISTERIAL: O PRIMEIRO PLANO DE AÇÃO

A Conferência Mundial Ministerial sobre Crime Organizado Transnacional, realizada em Nápoles, entre 21 e 23 de novembro de 1994, congregou o maior número de estados já reunidos até então para debater os desafios da criminalidade transnacional: 142². Os debates gerais orbitaram em torno à possibilidade de elaborar uma Convenção Internacional temática³. Um sinal de cautela partiu da constatação de que nem todos os países eram signatários da Convenção de Viena de 1988, reforçando o argumento de algumas delegações de que seria prematuro investir recursos e esforços em um novo instrumento internacional correlato antes de promover a adesão universal dos preexistentes. Evidentemente, as diferenças nas tradições jurídicas e modelos legais criavam, de antemão, uma indisposição com a pretensão de quaisquer modelos universais no plano criminal.

A Conferência Mundial Ministerial sobre Crime Organizado Transnacional logrou aprovar a Declaração Política de Nápoles e um Plano de Ação Global contra o Crime Organizado Transnacional, mais tarde aprovado pela AGNU.

2 Do total de 142 estados presentes na Conferência, 86 delegações foram representadas em nível ministerial, além da presença de chefes de estado e de governo. No total, participaram mais de 2000 representantes, entre delegados dos países e membros de organizações não governamentais e intergovernamentais. Ver: A/49/748.

3 A Conferência Ministerial de Nápoles foi lastreada por cinco documentos de apoio, que mais tarde seriam publicados em WILLIAMS; SAVONA, 1996.

Alarmed by the rapid growth and geographical extension of organized crime in its various forms, both nationally and internationally, undermining the development process, impairing the quality of life and threatening human rights and fundamental freedoms,

Recognizing that the growing threat of organized crime, with its highly destabilizing and corrupting influence on fundamental social, economic and political institutions, represents a challenge demanding increased and more effective international cooperation, [...] (A/RES/49/159).

O documento engendra um processo de harmonização das legislações nacionais, de capacitação das justiças criminais para prevenção e controle do crime transnacional e de apoio a países em desenvolvimento e com economias em transição. A adoção da Declaração de Nápoles e do Plano Global de Ação contra o Crime Organizado Transnacional determinou o exame do fenômeno pelos estados-membros, reconhecendo a necessidade de alguma resposta concertada. Para tanto, os estados deveriam promover esforços no sentido de adaptar suas legislações segundo os imperativos de coordenação com jurisdições estrangeiras em matéria de técnicas de investigação, coleta de evidências, dentro das possibilidades das legislações domésticas e em consonância com princípios de direitos humanos.

Discutiram-se, paralelamente, a prestação de assistência técnica a países suscetíveis a atividades da criminalidade transnacional, em especial as economias em transição, com o fim de fortalecer seus sistemas de justiça criminal, e medidas de prevenção e controle à lavagem de dinheiro, inclusive no sentido de revisão dos regulamentos bancários permissivos a essa prática. Com o fim de implementar o Plano de Ação Global, a Conferência determinou mandato da CPCJC para recolher impressões dos estados-membros sobre os eventuais impactos de uma convenção temática.

SEGUIMENTOS: CONSOLIDAÇÃO DA AGENDA

O Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal do Cairo, realizado em 1995, propiciou renovado debate a respeito do potencial da ameaça da criminalidade transnacional. Nesse sentido, foi questionada a abordagem tradicional de que a ordem civil e a criminalidade são questões de foro exclusivamente doméstico. Seguiu-se, imediatamente, a IV Sessão da CPCJC, que, imbuída dos princípios

emanados em Nápoles, encomendou a criação de um repositório legislativo e de mecanismos nacionais de combate ao crime organizado. Por meio das experiências nacionais, cumpriria avaliar os instrumentos nacionais com o fim de desenvolver fórmulas replicáveis.

Em novembro de 1995, seminário interministerial sediado pela Argentina expressou o consenso da América Latina e Caribe à proposta de uma convenção; o mesmo ocorreu por ocasião de reuniões dos países africanos em 1997, no Senegal, e dos países asiáticos, em 1998, nas Filipinas. Seguiram-se, portanto, à Declaração de Nápoles, as Declarações de Buenos Aires, Dacar e Manila sobre Prevenção e Controle do Crime Organizado Transnacional, que consolidaram manifestações de apoio desses grupos regionais à futura negociação de um acordo multilateral.

Assim, a CPCJC, em sua quinta sessão, em 1996, lançou as primeiras linhas de trabalho de uma eventual convenção sobre crime organizado transnacional. O primeiro passo partiu de uma avaliação das legislações nacionais, impressões dos governos sobre a ameaça do crime organizado e sobre a real necessidade de um instrumento multilateral de coordenação e enfrentamento.

Sob recomendação da V Sessão da CPCJC, a AGNU adotou a Declaração das Nações Unidas sobre Crime e Segurança Pública. Nos termos dessa declaração, os estados reconheceram a importância de proteger a segurança e o bem-estar dos cidadãos por meio de políticas de combate a ilícitos transnacionais, quais sejam narcotráfico, tráfico de armas e de pessoas e lavagem de dinheiro. Além disso, houve consenso sobre a necessidade de garantir a extradição, julgamento e penalização de indivíduos e entidades envolvidos em crimes transnacionais considerados de alta gravidade (A/RES/51/60).

Dois instrumentos foram aprovados pela AGNU, em 1996, sob recomendação da V Sessão da CPCJC: o Código de Conduta Internacional para Oficiais Públicos (A/RES/51/59) e a Declaração das Nações Unidas contra a Corrupção e o Suborno em Transações Comerciais Internacionais (A/RES/51/191). Tratou-se de fórmula de reconhecimento da corrupção como elemento constitutivo das dinâmicas da criminalidade transnacional. Nesse sentido, os instrumentos, embora não vinculantes, tiveram impacto no processo de construção de consenso e de produção da Convenção de Palermo (UNITED NATIONS, 2006, p. xviii).

O debate sobre a conveniência de negociar a Convenção experimentou renovado ânimo entre os países desenvolvidos, fonte de inicial resistência à iniciativa. Nesse sentido, as discussões da Cúpula de Lyon do G7 + Rússia, em 1996, deram novo impulso para as perspectivas de uma Convenção abrangente sobre o tema (SCHERRER, 2009)⁴.

Com o fim de oferecer uma plataforma de negociação, o presidente da Polônia apresentou, em 1996, primeiro projeto de texto para uma Convenção⁵. Com base na terminologia de convenções anteriores, a delegação polonesa determinou lista tentativa de delitos que deveriam constar do instrumento. A abordagem propositiva trouxe substancial avanço nas negociações, porém apresentou dois inconvenientes. Em primeiro lugar, o rol de crimes criava uma dificuldade original para os países que não eram signatários das convenções de referência. Em segunda instância, a inclusão do terrorismo entre os delitos, tratando grupos terroristas como uma forma de organização criminosa, implicou delicada pauta de negociação, haja vista as dificuldades inerentes à discussão do conceito de terrorismo no plano multilateral – tema ainda hoje inconcluso.

A VI Sessão da CPCJC foi decisiva para a superação da dificuldade de definição do objeto. O Grupo de Trabalho responsável pela implementação da Declaração de Nápoles chegou a algumas conclusões sobre o eventual escopo e conteúdo da nova Convenção, que poderia ser pautada pelo

4 As atividades do G8 a respeito da criminalidade organizada transnacional foram esboçadas após a Cúpula de Halifax, Nova Escócia, Canadá, em 1995, com a reunião de Grupo de Peritos especializados em matéria criminal. Esse Grupo viria a ser conhecido, mais tarde, como Grupo de Lyon. Em 1996, esse Grupo produziu 40 recomendações aprovadas na Cúpula de Chefes de Estado do G8, realizada em Lyon, em junho de 1996, para combater a criminalidade organizada transnacional. Mais tarde, o Grupo de Lyon se dividiu em subgrupos dedicados a questões específicas relacionadas a ilícitos transnacionais, inclusive os crimes de alta tecnologia. O Grupo de Lyon funde-se, mais tarde, com o Grupo de Roma, dedicado à prevenção e combate ao terrorismo, para constituir uma instância de trabalho permanente no âmbito do G8 (G7), reunindo-se três vezes ao ano para desenvolver estratégias e políticas de combate ao crime transnacional e ao terrorismo. Para um estudo completo do papel desempenhado pelo G8 na construção do regime global de enfrentamento ao COT, ver: SCHERRER, A. *G-8 against transnational organized crime*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2009.

5 Ver teor da carta do ministro das Relações Exteriores da Polônia, Dariusz Rosati, ao secretário-geral das Nações Unidas, datada de 24 de setembro de 1996, contendo, em seu anexo, proposta de texto para Convenção de combate ao Crime Organizado Transnacional, em seguimento ao pronunciamento do presidente da Polônia na AGNU em sua 51ª sessão. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/51/c3/ac3517.htm>>.

modelo da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988.

O maior temor, contudo, advinha da clara percepção de que o fenômeno do crime organizado estava evoluindo com tal velocidade que o engessamento da Convenção sob uma definição estática poderia ser contraproducente e limitar o escopo de ação do instrumento. De toda sorte, a apresentação das conclusões preliminares ofereceu base para o necessário ponto de partida (A/C.3/51/7).

Diversas delegações apresentaram sugestões e propostas durante a VI Sessão da CPCJC. Com base no material e impressões recolhidos, formou-se um Grupo Intergovernamental de Peritos com mandato estabelecido pela AGNU para a elaboração de projeto de texto para uma eventual convenção (A/RES/52/85). O Grupo, reunido em Varsóvia, em 1998, preparou textos alternativos, em resposta às resistências contra a redação de um texto preliminar que pudesse restringir ou condicionar os possíveis caminhos de negociação.

Nesse contexto, a agenda do encontro abordou os seguintes temas: “a) escopo da aplicação da convenção; definição de delitos; e necessidade de protocolos; b) obrigações domésticas (criminalização, lavagem de dinheiro, segredo bancário, confisco de bens); c) jurisdição; e d) cooperação judicial (extradição, assistência mútua, confisco internacional)” (telegrama da Embaixada do Brasil em Varsóvia nº 58, de 09/02/1998). O Grupo logrou apresentar alguns princípios norteadores, marcando as divergências de posições e potencialidades para um possível acordo. Entre esses princípios, em reconhecimento à mutabilidade e adaptabilidade das atividades criminosas, notou-se que a definição de lista exaustiva de delitos cometidos por organizações criminosas transnacionais poderia resultar prejudicial aos fins da Convenção.

A abordagem alternativa concorria para favorecer definição do escopo com base na seriedade do crime, que seria determinada por critérios nacionais de penalização e conexão com organização criminosa. Os trabalhos do Grupo de Peritos de Varsóvia apontaram, assim, para o seguinte conjunto de princípios que deveriam nortear a eventual Convenção Internacional (telegrama da Embaixada do Brasil em Varsóvia nº 58, de 09/02/1998):

- a) Necessidade de encontrar definição mínima, ao mesmo tempo em que reconhece as dificuldades inerentes a esse processo em face da variedade de manifestações do crime organizado;
- b) Riscos da abordagem de previsão exaustiva de crimes cobertos pela Convenção, uma vez que tal opção implicaria dificuldades à conformação das cláusulas operativas. Reconhecia-se, portanto, que a cada crime corresponderia resposta internacional específica. Essa percepção levou à consideração de protocolos para acomodar dispositivos particulares para crimes transnacionais, sem prejuízo à Convenção em seu caráter geral;
- c) A abordagem alternativa deveria se basear em critério de gravidade do crime, determinada pela severidade das punições segundo as legislações nacionais, combinadas com o potencial caráter transnacional desses crimes⁶;
- d) A Convenção deveria incluir dispositivos práticos de cooperação jurídica, assistência mútua em matéria criminal, proteção a testemunhas e assistência técnica;
- e) A Convenção Internacional sobre Supressão de Atentados Terroristas com Bombas e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas deveriam servir de fonte de inspiração; e
- f) A Convenção deveria incorporar salvaguardas para a proteção dos direitos humanos e assegurar a compatibilidade com princípios legais basilares dos sistemas jurídicos nacionais.

Nesse ínterim, identificada a centralidade da cooperação internacional para a conformação de uma base para negociação internacional, foi criado o Centro Internacional para a Prevenção do Crime (CICP), em 1997, como parte da estrutura do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

Por ocasião da VII Sessão da CPCJC, a delegação argentina propôs a redação de uma nova convenção sobre tráfico de menores, ao argumentar que essa atividade delitiva estava tradicionalmente nas mãos

6 Houve entre as delegações forte objeção sobre a possibilidade de desvirtuar a negociação na direção de uma “Convenção sobre Crimes Graves”, afastando-se do objetivo de combater a criminalidade organizada transnacional (UNITED NATIONS, 2006, p. xxiii).

de grupos criminosos transnacionais. Paralelamente, a delegação austríaca apresentou proposta de convenção sobre contrabando e transporte ilegal de migrantes, tendo pronta adesão da Itália, que sofria com crescentes fluxos de migrantes albaneses pelo Mar Adriático também com envolvimento de grupos criminosos organizados. Finalmente, as Nações Unidas apresentaram resultados de estudo sobre o problema do tráfico de armas. Japão e Canadá patrocinaram a proposta de convenção específica sobre o tema, tendo por inspiração a Convenção Interamericana contra Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos (CIFTA), aprovada em 1997 (OAS, 2019).

COMITÊ *AD HOC* DE ELABORAÇÃO: A GESTÃO DE PALERMO

A série final de negociações foi lançada pela Resolução AGNU 53/111, de 9 de dezembro de 1998, que estabeleceu Comitê *ad hoc* de elaboração da Convenção. Os trabalhos se iniciaram em 19 de janeiro de 1999 e completaram treze sessões, realizadas em Viena sob a presidência do embaixador italiano Luigi Lauriola.

O calendário de reuniões é ilustrativo da vertiginosa dinâmica da gestão da Convenção de Palermo. Em sua X Sessão (Viena, 17-28 de julho de 2000), o Comitê *ad hoc* aprovou o projeto de resolução da Convenção, que foi submetido à AGNU para adoção conforme Resolução 54/126. Na Sessão seguinte (Viena, 2-28 de outubro de 2000), adotou-se projetos de protocolo sobre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, por força da mesma resolução; na XII Sessão (Viena, 26 de fevereiro a 2 de março de 2001), aprovou-se projeto do protocolo sobre tráfico e fabricação ilícita de armas, para adoção conforme resoluções 54/126 e 55/25, de 15 de novembro de 2000.

QUADRO 1 - SESSÕES DO COMITÊ *AD HOC* DE ELABORAÇÃO DA CONVENÇÃO DE PALERMO

Sessão	Período	Conteúdo
I	19 – 29 janeiro de 1999	Convenção
II	8 – 12 março de 1999	Convenção
III	28 abril – 3 maio de 1999	Convenção

Sessão	Período	Conteúdo
IV	28 junho – 9 julho de 1999	Convenção
V	4 – 15 outubro de 1999	Convenção
VI	6 – 17 dezembro de 1999	Convenção
VII	17 – 28 de janeiro de 2000	Convenção
VIII	21 fevereiro – 3 de março de 2000	Convenção
IX	5 – 16 junho de 2000	Convenção
X	17 – 28 julho de 2000	Convenção
XI	2 – 28 outubro de 2000	Protocolos Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes
XII	26 fevereiro – 2 de março de 2001	Protocolo Tráfico de Armas
XIII	26 janeiro – 6 de fevereiro de 2004	Conferência das Partes

Fonte: elaboração própria, com base em dados do UNODC (2019).

A Resolução AGNU 54/126 de 1999 reiterou a importância do trabalho do Comitê e formalizou prazos para a apresentação de resultados até o fim do século XX. Reuniões intergovernamentais em Buenos Aires e Viena, em 1998, prepararam o terreno para o estabelecimento do Comitê *ad hoc*, que finalizaria o texto da Convenção em julho de 2000. Em sua décima Sessão, a Comissão aprovou texto e elevou o produto das negociações à AGNU. Os protocolos seriam finalizados posteriormente, nas sessões seguintes do Comitê⁷. A XIII sessão do Comitê foi convocada em 2004 com o fim de preparar as regras de procedimentos a serem seguidas pelas Conferências das Partes da Convenção (A/AC.254/40).

DENOMINAÇÃO: CONVENÇÃO DE PALERMO OU DE VARSÓVIA?

Os bastidores da negociação da Convenção motivaram dúvidas sobre a paternidade da futura Convenção. Embora as reuniões de fundo se concentrassem em Viena, sob a égide do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime e da Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, o protagonismo político de promoção da Convenção

7 O Protocolo contra Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças e o Protocolo contra o tráfico de migrantes foram finalizados em outubro de 2000 e o Protocolo sobre Tráfico e Manufatura Ilegal de Armas, apenas em 2001.

experimentou dois momentos importantes: o pontapé inicial dado pelos italianos e pelo proativo seguimento oferecido pelos poloneses.

Com efeito, a Itália colocou o tema em evidência sob a égide dos resultados das investigações da *Mani pulite* (Operação Mãos Limpas), que decretou o ocaso do período da chamada Primeira República Italiana (1947-1992), e do combate à máfia, que notabilizou magistrados como Paolo Borsellino e Giovanni Falcone. Além disso, a Declaração de Nápoles e seu Plano Global de Ação foram a base da arquitetura multilateral sobre crime organizado transnacional.

Por outro lado, lançada a ideia da Convenção, a primeira iniciativa mais concreta de levar o projeto adiante foi abraçada pela Polônia. A realização da Reunião de Peritos Intergovernamentais em Varsóvia resultou de grande esforço das autoridades polonesas em manter posição ativa nas discussões internacionais sobre a matéria. Naquele momento, a Polônia via-se confrontada pelo desafio das máfias como fator de instabilidade política e social, razão pela qual o tema constituiu alvo de atenção central de seu governo (telegrama da Embaixada do Brasil em Varsóvia nº 58, de 09/02/1998). Não por acaso, conforme já mencionado, o primeiro projeto de convenção foi apresentado pelo presidente Aleksander Kwasniewski, em 1996, por ocasião da 51ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

Em um primeiro momento, as reflexões informais de Palermo e os sucedâneos das resoluções do ECOSOC e da Comissão em Viena pareciam apenas oferecer os primeiros elementos e diretrizes para o encaminhamento definitivo do debate. Em fevereiro de 1998, por sugestão da delegação francesa, cogitou-se que a projetada Convenção viesse a ser denominada Convenção de Varsóvia contra o Crime Organizado Transnacional (telegrama da Embaixada do Brasil em Varsóvia nº 58, de 09/02/1998).

O tema assumiu novos contornos com a proximidade da conclusão dos trabalhos do Comitê *ad hoc*, quando emergiu a discussão sobre a sede da Conferência de Alto Nível para a assinatura da Convenção, que, em última instância, definiria sua denominação. Projetos de resolução alternativos da Itália, com apoio dos Estados Unidos, e da Polônia circularam ventilando as cidades de Palermo e de Varsóvia. O Brasil aguardou possíveis entendimentos entre as duas delegações, antes de estender seu copatrocinio à resolução italiana (telegrama da Missão do

Brasil junto às Nações Unidas nº 1724, de 26/10/1999). A solução de compromisso, inscrita na Resolução 54/129, refletiu o quadro de apoios em reconhecimento ao protagonismo originário:

Recognizing the initiating role and the contribution of the Government of Poland to the development of a draft convention against transnational organized crime, Recognizing also the historic and symbolic importance of associating the first international convention against transnational organized crime with the city of Palermo, Italy,

1. Accepts with appreciation the offer of the Government of Italy to host a high-level political signing conference in Palermo for the purpose of signing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Convention) and the protocols thereto [...].

CONFERÊNCIA: POR FIM, PALERMO

A Conferência de Palermo teve sua sessão inaugural em 12 de dezembro de 2000, como Conferência de Alto Nível para a Assinatura da Convenção das Nações Unidas e seus – até então – dois Protocolos. Durante os quatro dias do encontro, no período de 12 a 15 de dezembro, promoveu-se o anúncio da criação de uma infraestrutura legal para o enfrentamento ao crime organizado transnacional, bem como o propósito de garantir a adequada visibilidade ao tema e oferecer oportunidade de assinatura do instrumento em alto nível.

O encontro de alto nível foi convocado pelo presidente da Itália, Carlo Azeglio Ciampi, pelo presidente da Polônia, Aleksander Kwasniewski, pelo secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, e pelo diretor-executivo do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, Pino Arlacchi. Os anfitriões italianos foram também representados pelo ministro da Justiça, Piero Fassino, e por autoridades da Sicília e da cidade de Palermo. Após a sessão de abertura, o ministro Fassino foi eleito por aclamação presidente da Conferência. As vice-presidências ficaram a cargo de Equador, França, Japão, México, Paquistão, Polônia, Eslováquia e Tunísia. Seguiram-se, ao longo dos quatro dias de Conferência, declarações de doze chefes de estado e de governo e 76 ministros de Justiça, do Interior ou representantes de alto nível de diversos países (telegrama da Embaixada do Brasil em Roma nº 961, de 20/12/2000).

Em adição às sessões plenárias, a Conferência de Palermo compreendeu eventos paralelos (UNODC, 2000)⁸. Uma vez aprovada a Convenção e seus protocolos pela 55ª AGNU, procedeu-se ato de assinatura dos instrumentos. Ao fim da Plenária, 121 países já haviam assinado a Convenção de Palermo (telegrama da Embaixada do Brasil em Roma nº 981, de 29/12/2000).

CONFERÊNCIA DAS PARTES: MECANISMO DE IMPLEMENTAÇÃO

Conforme previsão da Resolução AGNU 55/25, completado um ano de entrada em vigor da Convenção de Palermo, convocou-se a Conferência das Partes (CoP) para o estabelecimento de mecanismo de monitoramento de sua implementação. As CoPs têm por objetivo promover o intercâmbio de informações, mobilização de recursos, cooperação com organizações internacionais e não governamentais, além do exame periódico da implementação da letra da UNTOC⁹.

A capacidade diferenciada dos estados de aplicação das provisões de Palermo motiva justificada preocupação sobre a efetividade do diploma, em especial, em um primeiro momento, com relação às economias de transição do comunismo para o capitalismo. O problema foi parcialmente resolvido por meio do tratamento integrado da questão da implementação e da cooperação técnica.

Os resultados da I CoP foram considerados modestos, na medida em que refletiram, em alguns pontos da agenda, as clivagens Norte-Sul. A abordagem cautelosa sobre mecanismos de implementação pelo G77 e China obstou o avanço das discussões sobre a conformação de mecanismos para verificação da efetividade de Palermo, sob argumento de defesa da soberania. Por outro lado, os países do Grupo Ocidental mostraram-se reticentes em apoiar e financiar programas de assistência técnica.

8 Realizaram-se três eventos paralelos: *Symposium on Rule of Law in the Global Village, Issues of Sovereignty and Universality*; *Forum for Global Action against Trafficking in Persons*; e *Seminar for the Media on the Convention*. Ademais, a prefeitura de Palermo conduziu evento denominado *Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo Renaissance*.

9 Documentos preparatórios e os resultados das Conferências estão disponíveis em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOCCOP.html?ref=menuaside>>.

Em 2005, durante a II CoP, observou-se continuada tensão entre determinados grupos de países. A cooperação técnica sofreu resistência dos países preocupados em assumir compromissos com gastos adicionais. Os países do G77 e China insistiram que o monitoramento deveria permanecer sob responsabilidade dos governos, sem transferência de responsabilidades para o Secretariado das Nações Unidas.

As distorções de implementação da Convenção ficaram claras com o exame do informe analítico elaborado pelo Secretariado com base em respostas governamentais a questionário. Alguns países declararam a possibilidade de negar assistência jurídica mútua com base em normas de sigilo bancário, prática proibida pelo artigo 18 (8) de Palermo¹⁰.

A III CoP, realizada em 2006, foi a última das Conferências anuais. A partir de então, as reuniões tornaram-se bienais. A revisão da implementação teve como parâmetro as respostas enviadas pelos países ao 2º ciclo de questionários. O tema mais sensível foi novamente a negociação de documento definidor sobre o mecanismo de revisão de implementação da Convenção. Houve debates em torno da substituição do modelo de respostas a questionários de acompanhamento, cujos resultados não foram considerados satisfatórios, dada a pequena porcentagem de países que haviam reagido à consulta, ao que se cogitou modelo alternativo de avaliação entre pares (*peer review*). Decidiu-se, por fim, iniciar um terceiro ciclo de questionários, de maneira a permitir aos países inadimplentes dos ciclos anteriores formularem respostas com o fim de apontar áreas desejadas para prestação de assistência técnica. Observou-se, ainda, uma diluição da divisão Norte-Sul evidente nas CoPs anteriores.

A IV CoP, realizada em 2008, contou com projeto de resolução apresentado pelo G77, que determinou o estabelecimento de Grupo de Trabalho sobre Tráfico de Pessoas no âmbito da CoP. Finalmente, acordou-se a criação de Grupo de Trabalho Aberto para estudar mecanismo de revisão de implementação da UNTOC, com o fim de apresentar relatório durante a V CoP, em outubro de 2010. A tentativa de criação de GT sobre tráfico de armas encontrou objeção de diversas delegações, uma vez que o Protocolo ainda possuía baixo grau de adesão (telegrama da Embaixada do Brasil em Viena nº 618, de 13/11/2008).

10 “*States Parties shall not decline to render mutual legal assistance pursuant to this article on the ground of bank secrecy*” (UNTOC, art. 18).

Completados dez anos da assinatura da Convenção de Palermo, a V CoP concluiu que, diante de persistentes lacunas na implementação da UNTOC, se fazia necessário explorar alternativas para contribuir com os mecanismos de implementação. Reuniões prévias de Peritos em Viena recomendaram a convocação de Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto sobre a implementação da Convenção, por meio de programa piloto de revisão que reuniu treze países interessados em realizar revisão detalhada, incluindo reuniões com o Secretariado e visitas *in loco*, a respeito do grau de adequação das medidas domésticas de execução da UNTOC¹¹.

Dois anos mais tarde, durante a VI CoP, o Secretariado apresentou avanços sobre o desenvolvimento de plataforma *on-line* (*Omnibus survey software*), com vistas à facilitação da coleta de informações dos países a respeito da implementação da UNTOC e de seus protocolos (CTOC/COP/2012/CRP.2). Além disso, os países que participaram do projeto piloto de avaliação transmitiram observações que motivaram série de recomendações sobre o estabelecimento de um mecanismo de revisão (CTOC/COP/2012/CRP.3).

As seguintes Conferências das Partes deram seguimento aos debates a respeito dos desafios da implementação da Convenção. Na esteira da realização, em 2015, do XIII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, a VII CoP, realizada em outubro de 2016, tomou nota das recomendações do Relatório de Encontro Intergovernamental para Estabelecimento de Mecanismo. Nesse sentido, baseado na Resolução 5/5 da Conferência, determinou-se que o desenho de fórmula multilateral de revisão deveria seguir uma série de princípios, entre os quais se destacam a transparência, a eficiência, a não intrusividade, a imparcialidade e a não hierarquização entre países. Nesse sentido, desenhou-se calendário e foram selecionados quatro conjuntos temáticos de conteúdo (*clusters*) pertinentes à Convenção de Palermo e seus três protocolos para balizar a primeira fase de avaliação de implementação.

11 Os países voluntários do projeto piloto foram Chile, Colômbia, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas, França, Itália, México, Nigéria, Peru, Romênia e Sérvia.

QUADRO 2 - SESSÕES DA CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNTOC (2004-2018)

Sessões	Períodos
I	Viena, 28 junho a 9 julho de 2004
II	Viena, 10-21 outubro de 2005
III	Viena, 09-18 outubro de 2006
IV	Viena, 08-17 outubro de 2008
V	Viena, 18-22 outubro de 2010
VI	Viena, 15-19 outubro de 2012
VII	Viena, 6-10 outubro de 2014
VIII	Viena, 17-21 outubro de 2016
IX	Viena, 15-19 de outubro de 2018

Fonte: UNODC, 2019.

REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Our ability to deliver justice is not evolving as quickly as the criminals' skill at evading justice [...] This year is the tenth anniversary of the Palermo Convention. Let us mark this milestone by sharpening the world's leading international crime-fighting instrument. (Remarks to High-Level Meeting of the General Assembly on Transnational Organized Crime, 17 June 2010).

Realizou-se em Nova York, em 17 de junho de 2010, conforme previsto pela Resolução da Assembleia Geral 64/179, Reunião de Alto Nível da AGNU em celebração ao 15º aniversário da adoção do Plano Global de Ação contra o Crime Organizado Transnacional e ao 10º aniversário da adoção da Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional.

Representantes de organizações internacionais e estados-membros foram convocados pela AGNU com o fim de debater e estimular o emprego eficiente da UNTOC, bem como de promover sua adesão universal. A reunião incluiu, ainda, um painel de discussão informal intitulado “O crime transnacional organizado como uma ameaça multidimensional:

como promover uma resposta coerente e abrangente através da adesão universal e plena aplicação da Convenção de Palermo e seus protocolos” (UNGA/10949).

O então diretor executivo do UNODC, Antonio Maria Costa, afirmou, na ocasião, que o papel de Palermo ainda se caracterizaria por uma “negligência benigna” e que, como resultado, o crime experimentou internacionalização mais veloz que aquela experimentada pelos mecanismos de aplicação da lei. O evento oportunizou, ainda, a divulgação, pelo UNODC, do relatório *A Globalização do Crime*, que apresenta avaliação estratégica do mercado global de ilícitos (UNODC, 2010b).

A Declaração Política para o Encontro Especial de Alto Nível sobre Crime Organizado Transnacional reafirma a importância da Convenção e seus protocolos, bem como a adoção de enfoque abrangente que contempla o respeito aos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento socioeconômico como parte do arcabouço de combate ao crime organizado transnacional. Recorda-se, no documento, a importância da Declaração de Salvador, emanada do XII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, realizado no Brasil (telegrama da Missão do Brasil junto às Nações Unidas nº 2117, de 14/06/2010). Um dos principais objetivos do encontro, ademais de renovar o compromisso político dos estados partes, consistiu em conferir impulso ao bom encaminhamento da V Conferência das Partes.

COMENTÁRIOS À CONVENÇÃO: DISPOSITIVOS SINGULARES E OS PROTOCOLOS

A Convenção de Palermo entrou em vigor em 29 de setembro de 2002¹². Como documento normativo abrangente, a Convenção de Palermo determinou novas tendências na conformação institucional e legislativa dos 189 países contratantes e imprimiu uma nova reflexão sobre as políticas públicas de segurança¹³. As diretrizes de Palermo definiram, portanto, uma linguagem e uma metodologia comum de combate ao crime organizado

12 A disciplina de vigência da Convenção de Palermo consta do art. 38, que determinou obrigação dos contratantes em prazo de 90 dias após o depósito do 40º país signatário.

13 Em maio de 2018, a UNTOC contava com 147 signatários e 189 estados partes. Para lista completa e atualizada dos países signatários, ver: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en>.

transnacional. A instituição de unidades de inteligência financeira, o incremento da inteligência policial, a execução de treinamentos conjuntos, extradição, transferência de processos judiciais, assistência recíproca e desenvolvimento de técnicas especiais de investigação, com colaboração internacional, são alguns exemplos.

Em sua dimensão formal, a Convenção conta com 41 artigos conforme modelo convencional e pode ser dividida em cinco seções: a) introdução conceitual; b) criminalização; c) cooperação internacional e cooperação técnica; d) implementação e assistência técnica; e) disposições finais.

QUADRO 3 – ESTRUTURA DA UNTOC

Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, 15 de novembro de 2000)	
I. Disposições Iniciais	
Artigo 1	Objetivo
Artigo 2	Terminologia
Artigo 3	Âmbito de aplicação
Artigo 4	Proteção da soberania
II. Criminalização	
Artigo 5	Criminalização da participação em um grupo criminoso organizado
Artigo 6	Criminalização da lavagem do produto do crime
Artigo 8	Criminalização da corrupção
Artigo 10	Responsabilidade de pessoas jurídicas
Artigo 11	Processos judiciais, julgamentos e sanções
Artigo 23	Criminalização da obstrução da justiça
III. Cooperação Internacional	
Artigo 12	Confisco e apreensão
Artigo 13	Cooperação internacional para efeitos de confisco
Artigo 14	Disposição do produto do crime ou dos bens confiscados
Artigo 15	Jurisdição
Artigo 16	Extradição

Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, 15 de novembro de 2000)	
Artigo 17	Transferência de pessoas condenadas
Artigo 18	Assistência judiciária recíproca
Artigo 19	Investigações conjuntas
Artigo 26	Medidas para intensificar a cooperação com as autoridades competentes para a aplicação da lei
Artigo 27	Cooperação entre as autoridades competentes para a aplicação da lei
IV. Implementação e Assistência Técnica	
Artigo 7	Medidas para combater a lavagem de dinheiro
Artigo 9	Medidas contra a corrupção
Artigo 20	Técnicas especiais de investigação
Artigo 21	Transferência de processos penais
Artigo 22	Estabelecimento de antecedentes penais
Artigo 24	Proteção das testemunhas
Artigo 25	Assistência e proteção às vítimas
Artigo 28	Coleta, intercâmbio e análise de informações sobre a natureza do crime organizado
Artigo 29	Formação e assistência técnica
Artigo 30	Outras medidas: aplicação da Convenção através do desenvolvimento econômico e da assistência técnica
Artigo 31	Prevenção
V. Disposições finais	
Artigo 32	Conferência das Partes na Convenção
Artigo 33	Secretariado
Artigo 34	Aplicação da Convenção
Artigo 35	Solução de controvérsias
Artigo 36	Assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão
Artigo 37	Relação com os protocolos
Artigo 38	Entrada em vigor
Artigo 39	Emendas

Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, 15 de novembro de 2000)	
Artigo 40	Denúncia
Artigo 41	Depositário e línguas

Fonte: elaboração própria, adaptado da terminologia do Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, que promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

A Convenção de Palermo determina a tipificação penal de crimes graves ou sérios, definidos pela aplicação de pena superior ou igual a quatro anos, além dos crimes específicos de a) participação em grupos criminosos transnacionais; b) lavagem de dinheiro; c) corrupção; e d) obstrução da justiça¹⁴. As quatro condutas específicas, se ainda não haviam sido tipificadas, devem constar de legislação penal dos estados signatários, independentemente de possuírem caráter transnacional ou envolverem grupos criminosos transnacionais. Trata-se, pois, de estabelecer, a partir do plano doméstico, condições para um diálogo coerente com outros estados a respeito de elementos essenciais de concertação contra a ação delitiva.

No que tange à cooperação internacional, as disposições versam sobre extradição, assistência judiciária recíproca, transferência de processos penais e cooperação entre as autoridades competentes para a aplicação da lei. Outro elemento importante diz respeito a medidas de prevenção. Há referência a medidas de caráter legislativo e administrativo voltadas para a imunização do mercado legal à infiltração de organizações criminosas.

A inclusão da corrupção dentro do escopo da Convenção leva em conta os métodos de atuação dos grupos delitivos. Contudo, a evidente impossibilidade de conferir um tratamento uniforme ao problema da corrupção motivou início de negociações para a redação de uma convenção específica: a Convenção de Mérida¹⁵.

14 A Convenção de Palermo define o delito de obstrução da justiça como o recurso à força física, a ameaças ou a intimação, ou a promessa, oferta ou concessão de um benefício indevido para: a) obtenção de um falso testemunho ou impedi-lo; b) impedir a apresentação de elementos de provas; c) impedir agente judicial ou policial de exercer os deveres inerentes à sua função.

15 Provocada pela recomendação do Comitê *ad hoc* para a negociação da Convenção sobre Crime Organizado Transnacional, a Assembleia Geral aprovou a Resolução 55/61, por meio da qual se estabeleceram trabalhos preparatórios para a elaboração dos termos de referência para uma convenção específica sobre corrupção, que viria a ser adotada em 2003: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção ou Convenção de Mérida (UNCAC).

As contribuições de Palermo se estendem ao reconhecimento internacional de um desafio compartilhado, ao mesmo tempo em que lançam luz sobre elementos estruturais do problema como corrupção e lavagem de dinheiro. Nesse contexto, a UNTOC determina algumas medidas imediatas para os estados partes:

- Obrigação de tipificação dos delitos referidos na Convenção;
- O reconhecimento da prevenção à lavagem de dinheiro como medida eficiente no combate ao crime organizado, ao incentivar a instituição de sistemas de controle de operações bancárias e afastar o sigilo bancário como justificativa para que países se furtem à cooperação na matéria;
- A penalização da corrupção ativa e passiva, bem como da obstrução da justiça, como forma de impedir a formação de canais de operação do crime dentro das instituições governamentais;
- O estabelecimento de base para operações de confisco, apreensão e disposição de bens e ativos financeiros obtidos por meio de atividades criminosas. Com a criação de mecanismos de recuperação de ativos torna-se possível desmontar esquemas de transferência de fundos para fora das jurisdições com o fim de burlar a atuação das forças policiais e judiciárias;
- Medidas de facilitação de processos de extradição e transferência de presos;
- Assistência mútua (art. 18), com ênfase em operações conjuntas e aplicação de técnicas especiais de investigação, como a entrega vigiada; e
- Remoção de entraves a processos judiciais por meio de programas de proteção física e da identidade de testemunhas, tendo em vista o padrão de atuação do crime organizado e suas estratégias de intimidação.

Embora instrumentos bilaterais e regionais – acordos de assistência jurídica mútua e de extradição – possam oferecer resultados positivos, a complexa teia de tempos e procedimentos jurídicos e também legislativos impõe limites à sua plena efetividade. A redação da Convenção vem atender ao desafio identificado pela comunidade internacional, por meio do

estabelecimento de uma referência global válida de cooperação, prevenção e combate, respeitando as particularidades das distintas tradições legais.

Para além de sua relevância em termos simbólicos, Palermo também produz efeitos no plano operacional. A persecução eficiente do crime organizado transnacional está consubstanciada na previsão de utilização de técnicas especiais de investigação, conforme o artigo 20 da Convenção. Isso significa o incentivo ao recurso, quando apropriado, das entregas vigiadas¹⁶, vigilância eletrônica ou operações de infiltração. As técnicas investigativas, sobretudo o retardamento da ação com o objetivo de facilitar controle e monitoramento das ações ilícitas em maior escala, exigem crescentemente a cooperação e a confiança mútua entre autoridades estrangeiras, sem as quais seria impraticável quebrar as rotas da criminalidade transnacional.

Destacam-se, ainda, os institutos da delação premiada e da proteção de testemunhas. Com efeito, a incolumidade dos grupos criminosos depende da colaboração ativa e passiva de diversos atores envolvidos. Muitas vezes as brechas que permitem o avanço de investigações são resultado de delações. Não por acaso, uma das principais preocupações das organizações criminosas é a eliminação de testemunhas ou de ex-membros, suscetíveis de desvelar nomes, contas e métodos que compõem a arquitetura das atividades ilícitas.

Como instrumento que se propõe dinâmico diante de seu objeto, Palermo prevê a revisão do texto por meio de propositura de emendas. Após cinco anos de entrada em vigor da Convenção, ou seja, a partir de 29 de setembro de 2008, qualquer estado contratante pode apresentar emendas à UNTOC, por meio de comunicação ao secretário-geral das Nações Unidas, para negociação e eventual votação em reunião da Conferência das Partes, na qual se requer maioria de dois terços.

PROTOCOLOS: PESSOAS, MIGRANTES E ARMAS

À luz da variedade e especificidade das práticas criminosas, a Convenção adquiriu extensão formal com a edição de protocolos específicos para três modalidades delitivas: a) tráfico de pessoas; b) tráfico

16 Nos termos de Palermo, “entrega vigiada” consiste em permitir que remessas ilícitas ou suspeitas saiam do território de um ou mais estados, atravessem ou neles entrem, com o conhecimento e sob o controle das suas autoridades competentes, com a finalidade de melhor investigar as infrações e identificar as pessoas envolvidas na sua prática (art. 2º, alínea i).

de migrantes; c) manufatura ilícita e tráfico de armas. Dessa maneira, os protocolos suplementam a Convenção e não podem ser interpretadas senão à luz desta, conforme determina o artigo 37 da UNTOC¹⁷.

Como discutido em sessão anterior, a Argentina teve papel preponderante na concepção do Protocolo sobre tráfico de pessoas, enquanto a Áustria sublinhou o problema do contrabando de migrantes; e o Canadá e o Japão patrocinaram a negociação de Protocolo sobre o tráfico de armas de fogo.

QUADRO 4 - OBJETIVOS DOS PROTOCOLOS DA UNTOC

Protocolo	Objetivo (art. 2)
Protocolo Relativo à Prevenção e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças	Prevenção e combate ao tráfico de pessoas; proteção e apoio às vítimas do tráfico; promoção da cooperação entre países signatários.
Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea	Prevenção e combate ao contrabando de migrantes; proteção dos direitos dos migrantes vítimas de contrabando; promoção da cooperação entre os países signatários.
Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições	Promoção, facilitação e fortalecimento da cooperação entre estados partes na prevenção, combate e erradicação da manufatura ou tráfico ilícito de armas, suas partes, componentes e munições.

Fonte: adaptado de UNODC, 2009.

A concepção dos protocolos deriva da clara percepção de que algumas modalidades delitivas requereriam disposições particulares com o fim de oferecer resposta mais eficiente em sua prevenção e enfrentamento.

PROTOCOLO RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL MULHERES E CRIANÇAS

O Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, aprovado por resolução 55/25 da AGNU, entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003. Trata-se

¹⁷ Segundo o art. 37 (4) UNTOC, “Qualquer protocolo [...] à Convenção será interpretado conjuntamente com a presente Convenção, tendo em conta a finalidade do mesmo protocolo”.

do primeiro instrumento global juridicamente vinculante que apresenta uma definição do crime de tráfico de pessoas. Por meio dessa definição, é possível avançar na convergência de abordagens nacionais no que diz respeito ao estabelecimento de infrações penais que apoiam a cooperação internacional na investigação e responsabilização dos traficantes de pessoas (UNODC, 2019). Outro objetivo deste Protocolo é o de proteger e assistir as vítimas do tráfico, à luz dos imperativos dos direitos humanos.

Desse modo, o Protocolo sobre tráfico de pessoas estabelece três eixos de aplicação: prevenção ao tráfico, com especial atenção aos grupos vulneráveis de mulheres e crianças; a proteção e assistência às vítimas; e promoção da cooperação para punição de traficantes. Ao definir o tráfico de pessoas como um problema multifacetado, e considerado o envolvimento de organizações criminosas transnacionais, o Protocolo contribuiu para a compreensão e resposta do fenômeno em suas dimensões de investigação, punição de criminosos e proteção dos direitos das vítimas, estabelecendo um modelo legislativo para os países e orientando condutas e medidas de prevenção.

PROTOCOLO RELATIVO AO COMBATE AO TRÁFICO DE MIGRANTES POR VIA TERRESTRE, MARÍTIMA E AÉREA

O Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, aprovado pela Resolução 55/25 da AGNU, entrou em vigor em 28 de janeiro de 2004. Do mesmo modo que no Protocolo sobre Tráfico de Pessoas, esse instrumento tem o mérito de apresentar a primeira definição multilateral de contrabando de migrantes, tendo por objetivo a promoção da cooperação internacional para seu enfrentamento. Como pano de fundo, encontra-se o permanente compromisso com os direitos dos migrantes e prevenção de formas de exploração que caracterizam esse crime.

O Protocolo sobre o contrabando de migrantes surgiu em reação a inúmeros casos de tragédias humanas como resultado da atuação de grupos criminosos, que exploram comunidades vulneráveis e a esperança de milhares de pessoas por melhores condições de vida. Crime transnacional por excelência, o contrabando de migrantes exigiu uma plataforma de cooperação internacional efetiva para o intercâmbio operacional e de informações. Por outro lado, não se pretende ditar políticas nacionais

de controle migratório e de fluxo de pessoas, senão orientar a atuação das agências competentes na prevenção e supressão do crime, enfatizando a criminalização dos contrabandistas e traficantes.

PROTOCOLO CONTRA A FABRICAÇÃO E O TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FOGO, SUAS PEÇAS, COMPONENTES E MUNIÇÕES

O Protocolo sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições foi aprovado por resolução da AGNU 55/255 de 31 de maio de 2001. Em vigor internacional em 3 de julho de 2005, o Protocolo é o primeiro instrumento multilateral vinculante em matéria de armas de pequeno calibre adotado no plano global. Seu objetivo é promover, facilitar e reforçar a cooperação internacional a fim de prevenir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, suas partes, componentes e munições.

Ao ratificar o Protocolo, os estados se comprometem a adotar uma série de medidas de controle do crime e aplicar na sua ordem jurídica interna três conjuntos de disposições normativas: 1) estabelecimento de delitos relacionados com a fabricação ilegal e ao tráfico de armas de fogo; 2) desenvolvimento de sistema de autorizações ou licenças governamentais de modo a garantir a produção legítima dessas armas e componentes; e 3) estabelecimento de mecanismos de marcação e rastreio de armas de fogo.

O Protocolo sobre armas de fogo vem responder às preocupações internacionais sobre a proliferação de armas pequenas e leves e seu impacto nos contextos doméstico, regional e internacional de segurança. Com efeito, realizou-se, em 1999, Sessão Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas dedicada ao tema. Ademais, durante a 54ª Assembleia Geral, o secretário-geral das Nações Unidas apresentou relatório preparado por Grupo de Especialistas Governamentais (telegrama da Embaixada do Brasil em Tóquio nº 11, de 20/01/2000). Realizou-se, como seguimento, em julho de 2001, em Nova York, Conferência da ONU sobre o Tráfico de Armas Pequenas e Armamentos Leves. Adotado por meio de resolução na 55ª Sessão da AGNU, o texto do Protocolo foi resultado de delicado equilíbrio entre os negociadores, devido a questões de autonomia e previsão de mecanismo de exclusão.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO: COMPLEMENTO NECESSÁRIO

A origem de Convenção temática remonta à resolução 55/61, de 20 de dezembro de 2000, em que a AGNU reconheceu a necessidade de negociação de instrumento específico independente da Convenção de Palermo. Para tanto, foi estabelecido Comitê *ad hoc* para negociação do projeto de Convenção contra a Corrupção. Em seguida, reuniu-se em Viena, entre 30 de julho e 3 de agosto de 2001, Grupo Intergovernamental Aberto de Especialistas para a negociação dos termos de referência, que conduziram à aprovação da Resolução AGNU 56/260¹⁸. Entre 4 e 7 de dezembro de 2001, reuniu-se, em Buenos Aires, Encontro Informal Preparatório do Comitê *ad hoc* para a Negociação de Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), que examinou propostas de linguagem para o instrumento. Não há dúvidas de que a UNCAC teve na UNTOC grande fonte de inspiração e recebeu prioridade como instrumento complementar essencial a Palermo. A Conferência de assinatura foi realizada em Mérida, México, de 9 a 11 de setembro de 2003.

De todo modo, Palermo já incorporava em seu texto a percepção de que o combate ao crime organizado não poderia ser efetivo sem o correspondente enfrentamento à corrupção. Nesse sentido, a III Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas adotou por consenso, em novembro de 1999, resolução que solicitava ao Comitê *ad hoc* sobre a elaboração da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional que incorporasse no projeto medidas de combate à corrupção (A/C.3/54/L.6). Pode-se dizer, logo, que Palermo e Mérida são convenções-irmãs.

REGIME DE PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

Ao passo em que o crime organizado transnacional começava a ganhar visibilidade, as autoridades nacionais passaram a notar que uma das formas

18 A Resolução AGNU 56/260, de 31 de janeiro de 2002, determinou que a Convenção deveria conter os seguintes elementos constitutivos: definições, escopo, proteção da soberania, medidas preventivas, criminalização, sanções e compensações, confisco e apreensão, jurisdição, proteção de testemunhas e vítimas, promoção e fortalecimento da cooperação internacional, prevenção e combate à transferência de fundos ilícitos derivados de atos de corrupção, incluindo a lavagem de dinheiro e repatriação de fundos, assistência técnica, coleta, intercâmbio e análise de informações e mecanismos de monitoramento de implementação da Convenção.

mais eficientes de prevenir e combater esse fenômeno se dava por meio do bloqueio de seu financiamento. Logo, a criação e o fortalecimento de mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro tornaram-se essenciais na construção de uma estratégia eficiente de enfrentamento aos delitos transnacionais, em particular no combate ao narcotráfico.

Nesse contexto, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, ou Convenção de Viena, de 20 de dezembro de 1988, foi um dos primeiros instrumentos internacionais a abordar o tema. Mais tarde, em 1990, o G7 criou, compartilhando o Secretariado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que desenvolveu um elenco de 40 recomendações em matéria de lavagem de dinheiro, às quais foram adicionadas, em 2001, recomendações especiais sobre financiamento do terrorismo (FATEF, 2010)¹⁹.

No âmbito das negociações de Palermo, dado o caráter intergovernamental do GAFI, alguns países demonstraram preocupação quanto à conveniência de incorporar, no texto da convenção, referência a normas elaboradas por um grupo restrito de estados (telegrama da Embaixada do Brasil em Viena nº 695, de 19/10/1999). De todo modo, as recomendações do GAFI possuem aceitação universal e tem sua aplicação acompanhada por organismos regionais análogos.

O PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS

A arquitetura internacional de enfrentamentos aos ilícitos encontra uma de suas raízes mais profundas na questão do tráfico de substâncias ilícitas, questão complexa e contumaz das agendas domésticas e internacional, com implicações notáveis sobre a saúde e segurança públicas. O debate específico sobre o problema mundial das drogas continua a ocupar o núcleo das preocupações globais em matéria de criminalidade transnacional e é objeto de abundantes estudos, pesquisas e exames tanto

19 Para uma discussão aprofundada sobre o regime de prevenção da lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, ver: CORRÊA, L. M. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

técnico-científicos como sociopolíticos, sem, contudo, reunir consenso a respeito da fórmula adequada para respondê-lo²⁰.

A matéria experimentou diversas transformações desde a Convenção Internacional do Ópio de 1912, primeiro tratado de controle de drogas. Não obstante, permanece tópico controverso, que alimenta discussões inconclusivas, em particular no que se refere às alternativas e à aparente falência do modelo internacional de prevenção e combate ao tráfico e consumo de substâncias psicotrópicas. É nesse contexto que se configura o desafio de orientar, de modo coerente, os estados e a sociedade civil em suas políticas, estratégias e programas de curto, médio e longo prazos (TONIATTI, 2011, p. 180).

O êxito relativo do narcotráfico explica-se pelo caráter inelástico de sua demanda e pela perspectiva de lucro, que supera quase qualquer outro comércio de produto legal. O narcotráfico exerce, ademais, atração para grande contingente de mão de obra, uma vez que seus rendimentos seduzem número significativo de pessoas interessadas em participar da cadeia de produção e distribuição, reciclando-se continuamente apesar das medidas repressivas. As consequências do círculo vicioso para as sociedades envolvidas pelo artil das redes do tráfico são conhecidas e obrigam continuada reflexão sobre a possibilidade de se desenhar uma resposta internacional eficiente.

Para os fins deste trabalho, dada a densidade específica do debate sobre drogas, cumpre apenas assinalar sua importância como dimensão primigênia de manifestações de crime transnacional e como centro em torno do qual gravitaram as primeiras reflexões sobre a necessidade de cooperação internacional para seu enfrentamento.

QUADRO 5 – AGENDA INTERNACIONAL SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS

Ano	Evento
1909	Comissão Internacional do Ópio
1912	Convenção de Haia sobre Controle da Produção e Distribuição do Ópio

20 Para uma discussão abrangente sobre a questão das drogas, ver: ESCOHOTADO, 1998.

Ano	Evento
1925	Acordo sobre Supressão da Manufatura, Comércio Interno e Uso do Ópio
1931	Convenção sobre Monitoramento para Limitação da Produção de Drogas
1936	Convenção sobre a Supressão do Tráfico Ilícito de Drogas Perigosas
1953	Protocolo para a Limitação e Regulação do Cultivo da Papoula, da Produção, Comércio e Uso do Ópio
1961	Convenção Única sobre Drogas Narcóticas
1971	Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas
1972	Protocolo de Emenda à Convenção Única
1981	Estratégia Internacional sobre Controle do Abuso de Drogas
1987	Declaração da Conferência Internacional sobre o Abuso e o Tráfico de Drogas Ilícitas
1988	Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas
1998	Sessão Especial da Assembleia Geral sobre o Problema Mundial das Drogas
2016	Sessão Especial da Assembleia Geral sobre o Problema Mundial das Drogas

Fonte: adaptado de UNODC, 2009.

Ao largo do último século, superou-se, em boa medida, o perfil de cruzada moral em direção a uma abordagem mais técnica e pragmática, conduzindo às primeiras conclusões operacionais sobre os circuitos e dimensões de oferta, trânsito e demanda dos bens e serviços ilegais. Legou-se, ainda, o conceito de “responsabilidades compartilhadas”, consagrado por ocasião da XX Sessão Especial da AGNU, de 1998, sobre o problema mundial das drogas, princípio útil para tratar outras manifestações ilícitas transnacionais. A gênese da UNTOC vai muito além da questão do narcotráfico, ao mesmo tempo em que se inspirou e se inspira nas lições e desafios inerentes à questão das drogas. Nesse quadro, destaca-se o modelo da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, que

introduziu abordagem abrangente ao disciplinar controle de substâncias precursoras; e a inédita ênfase no enfrentamento à lavagem de dinheiro.

NEGOCIAÇÕES DA UNTOC: A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA

Expedientes do Ministério das Relações Exteriores contribuem para reconstituir a participação brasileira na construção do regime multilateral de enfrentamento ao crime organizado transnacional desde meados da década de 1990. Consta que, com apoio da Fundação Giovanni e Francesca Falcone, o Conselho de Ministros do Governo da Itália convidou o Brasil a participar de reunião preparatória informal, de 10 a 12 de outubro de 1994, antecedendo a Conferência de Nápoles sobre Crime Organizado Transnacional. O objetivo do encontro consistia em facilitar consenso preliminar sobre o documento final da histórica Conferência que se realizaria no período de 21 a 23 de novembro de 1994 (despacho telegráfico da Embaixada do Brasil em Roma nº 718, de 20/09/1994)²¹.

Os mesmos países participantes da reunião informal foram ainda convidados para reunião preliminar à Conferência, em 20 de novembro, quando poderiam “proceder a uma troca de pontos de vista sobre a organização dos trabalhos e sobre os documentos preparados para a Conferência” (despacho telegráfico da Embaixada do Brasil em Roma nº 906, de 17/11/1994). Na reunião ministerial de Nápoles, a delegação brasileira foi chefiada pelo ministro da Justiça Alexandre de Paula Dupeyrat Martins²².

Animados pelas reflexões sobre o tema, alguns países, dentre os quais Brasil, Argentina e Itália²³, patrocinaram projeto de resolução em favor das negociações de instrumento(s) internacional(is) temático(s) no âmbito do IX Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça

21 O Brasil foi representado na reunião informal de Palermo pela chefe de gabinete do ministro da Justiça, Sra. Katia Lopes.

22 Conformaram, ainda, a delegação brasileira o Sr. Marcos Luiz da Costa Cabral, secretário de Justiça do Estado de Pernambuco e presidente do Fórum Nacional de Secretários de Justiça; o conselheiro Antônio Humberto Fontes Braga, da Embaixada do Brasil em Viena; e o secretário Luiz Antônio Dubeux Fonseca, chefe da Divisão Jurídica do Ministério das Relações Exteriores.

23 Também patrocinaram o Projeto “*International instruments such as a convention or conventions against organized transnational crime*” (A/CONF.169/L.2/Rev.2) Colômbia, Estados Unidos, Marrocos, Países Baixos, Paraguai e Rússia.

Criminal do Cairo, que se realizou em 1995 (A/CONF.169/16). Portanto, o Brasil esteve presente na fase inicial de reflexão e favoreceu os esforços lançados em Nápoles desde sua fase embrionária.

No contexto das reuniões intergovernamentais de peritos em Varsóvia, em fevereiro de 1998, o Brasil somou-se à construção e ao amadurecimento de vontade da comunidade internacional no sentido de elaborar uma convenção internacional sobre crime organizado transnacional²⁴. Em Varsóvia, preparou-se *non-paper* contendo as principais propostas que seriam levadas às reuniões das Nações Unidas em Viena. Naquela ocasião, a delegação brasileira sustentou, diante da polêmica a respeito dos limites legislativos de diversos países à extradição de nacionais, que o encontro de peritos não deveria dedicar-se, por contraproducente, ao julgamento de diretrizes das políticas nacionais (telegrama da Embaixada do Brasil em Varsóvia nº 58, de 09/02/1998).

Os momentos de maior protagonismo do Brasil dizem respeito ao tema do controle de armas de fogo, liderando a aprovação da Resolução *Measures to regulate firearms for the purpose of combating illicit trafficking in firearms* (E/CN.15/1998/L.6/Rev.1), por ocasião da VII Sessão da Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal (CPCJC) (telegrama da Embaixada do Brasil em Tóquio nº 11, de 20/01/2000). Previamente, o Brasil já havia sediado *Workshop* regional sobre regulamentação do uso de armas de fogo nas Américas, em São Paulo, em dezembro de 1997 (E/CN.15/1998/11, p.17) e, adicionalmente, viria a sediar a Reunião Regional Preparatória do Grupo de Países Latino-americanos e Caribenhos (GRULAC) à Conferência de Palermo (despacho telegráfico para a Embaixada do Brasil em Viena, nº 494, de 30/11/2000). Essa postura foi indicativa do ativismo brasileiro, ao lado de Canadá e Japão, para negociação do Protocolo à Palermo sobre tráfico de armas.

Em 1999, a convite do Senado italiano e do UNODC, o ministro da Justiça do Brasil participou de seminário em Roma relativo ao Projeto de Convenção sobre Crime Organizado. Em 2000, o diretor-geral do UNODC, Pino Arlacchi, formulou convite para participação do presidente da República do Brasil à Conferência de assinatura da Convenção

24 A delegação brasileira na reunião de peritos foi constituída pela secretária nacional de Justiça, Sandra Valle, pelo subprocurador-geral da República, Wagner Natal Batista, e pelo conselheiro Gilberto Moura.

(telegrama da Embaixada do Brasil em Viena nº 659, de 29/08/2000). Em 27 de novembro de 2000, Arlacchi foi recebido em audiência no Palácio da Alvorada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que reiterou o compromisso do Brasil com as atividades de combate às organizações criminosas e confirmou a participação do Brasil em alto nível na Conferência de Palermo (despacho telegráfico para a Embaixada do Brasil em Viena nº 494, de 30/11/2000)²⁵.

Finalmente, por ocasião da Conferência de Palermo, a delegação brasileira manteve encontros com o ministro da Justiça da Itália, com os representantes dos países de língua portuguesa e com o diretor-executivo do UNODC. Em encontro à margem da Conferência, o ministro da Justiça brasileiro manteve reunião com seus homólogos de Portugal, Moçambique, Cabo Verde e com o chefe da delegação de Angola, ocasião na qual se decidiu elaborar uma versão única da Convenção em língua portuguesa e desenvolver mecanismos de consulta no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) com vistas à adoção de projetos de cooperação para a implementação dos compromissos da UNTOC (telegrama da Embaixada do Brasil em Roma nº 981, de 29/12/2000)²⁶.

Em sua alocução em Plenário, o ministro da Justiça José Gregori, signatário pelo Brasil da Convenção de Palermo, destacou a Convenção e seus Protocolos como “um importante marco na cooperação internacional para a prevenção e o combate ao crime organizado” e fez votos para que as negociações, então ainda em curso, do Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições chegassem a bom termo (telegrama da Embaixada do Brasil em Roma nº 961, de 20/12/2000). Em seguida, o Brasil enviaria delegação ao seminário internacional sobre a entrada em vigor da Convenção de

25 A delegação brasileira à Conferência de assinatura de Palermo foi chefiada pelo ministro da Justiça, José Gregori; e integrada pela secretária Nacional de Justiça, Elizabeth Süsskind; pelo chefe do Departamento de Polícia Federal, delegado Agílio Monteiro Filho; assessor especial para Assuntos Penais, Sr. Gustavo Badaró; pelo assessor internacional do Ministério da Justiça, ministro Ronaldo Edgar Dunlop; pelo secretário Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos, da Embaixada do Brasil em Viena; e pelo sec. Ricardo Ribeiro da Silva, da Embaixada do Brasil em Roma, além de deputados federais membros do Parlamento Latino-americano e integrantes da CPI do Narcotráfico (telegrama do Embaixada do Brasil em Roma nº 961, de 20/12/2000).

26 Coube ao Brasil a tradução da Convenção de Palermo para o português e a Portugal a tradução dos Protocolos. Os textos resultantes foram examinados e adotados por ocasião de encontro no âmbito da CPLP.

Palermo, realizado em Monte Bianco di Courmayeur, em setembro de 2001 (despacho telegráfico para a Embaixada do Brasil em Viena nº 344, de 31/07/2001).

Em junho de 2004, o Ministério das Relações Exteriores realizou, juntamente com o UNODC e com o apoio de outros órgãos do Governo Federal, *workshop* sobre as Convenções das Nações Unidas contra o Crime Organizado, a Corrupção e o Terrorismo. O evento tratou de divulgar os instrumentos internacionais na matéria, sublinhando os compromissos advindos de Palermo e seus Protocolos, da Convenção de Mérida (UNCAC) e das então doze convenções sobre enfrentamento ao terrorismo. O *workshop* antecedeu a I Conferência das Partes da Convenção de Palermo, em Viena. Conforme Nota da Assessoria de Imprensa do Itamaraty, o *workshop* refletiu o “compromisso do Governo brasileiro e do UNODC de estimular o debate sobre o combate aos ilícitos transnacionais” (Nota MRE nº 226, de 3 de junho de 2004).

PRINCÍPIOS E PARÂMETROS DA ATUAÇÃO BRASILEIRA

A preocupação com a segurança assume hoje uma vinculação cada vez mais estreita com o bem-estar dos indivíduos e da sociedade. Não consiste em conceito estanque, mas em agenda pública de construção de horizontes. Em outros termos, segurança diz respeito aos desafios do Estado de Direito, da democracia e do próprio desenvolvimento. Nesse quadro, a construção e a evolução da posição brasileira devem refletir essa abordagem integral e abrangente. “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (artigo 144 da Constituição Federal de 1988).

A discussão da política brasileira de segurança, por sua complexidade e abrangência, não forma parte dos objetivos do presente estudo. Contudo, sua descrição sumária tem o fito de sublinhar um elemento essencial à proposta de reflexão: a política externa sobre determinadas agendas está inextricavelmente alimentada pelo caráter das políticas setoriais levadas a cabo no plano doméstico. Segundo Cano (2006), uma das características fundamentais da segurança pública brasileira reside na competência primordial dos entes federativos, fato que representa especial desafio

de coordenação e implementação de políticas coerentes por parte do Executivo.

No Brasil, a segurança pública é fundamentalmente da competência dos estados. Cada um deles tem, por exemplo, suas forças policiais – Polícia Civil e Polícia Militar – e seu Tribunal de Justiça, conforme o modelo federativo. A Polícia Federal, por seu lado, tem porte reduzido – inferior ao de muitas polícias estaduais – e o sistema de justiça criminal federal tem competências limitadas a determinados crimes. Por isso, o papel do poder federal foi, sobretudo, incentivar, por meio de financiamentos, intervenções nos estados, que atendam certos requisitos técnicos e políticos. As prefeituras, por seu lado, têm um papel na área da prevenção, principalmente, embora a expansão das guardas municipais inclua também tarefas de repressão. A percepção dos cidadãos da crescente insegurança provocou, ao longo dos últimos anos, uma pressão social para que todas as autoridades tomassem medidas no campo da segurança pública, independentemente de suas competências oficiais (CANO, 2006, p. 138).

Como observa Werner (2005), a agenda de segurança figura entre os tópicos de maior apelo político e atenção da opinião pública. Tal prioridade encontra correspondência na formulação da política externa e do discurso das autoridades brasileiras no plano internacional, na medida em que reconhece a incidência de elementos exógenos na configuração do cenário doméstico de segurança e, por conseguinte, a necessidade de diálogo e coordenação com outros países.

A preocupação das autoridades brasileiras na transformação do Brasil em um território fértil à atuação do crime organizado transnacional surge em razão das facilidades bancárias e de comunicação, aliada à vasta extensão territorial e proximidade geográfica com os países produtores de drogas; agregados à permeabilidade da faixa de fronteira e a densa malha viária, hidroviária e aeroportuária, contando ainda com um mercado financeiro estável (WERNER, 2005, p. 121).

Ademais do amplo desenvolvimento da legislação nacional, preexistente ou aprimorada à luz dos compromissos internacionais, o Brasil internalizou as principais convenções sobre os temas em análise.

Desse modo, possuem plena vigência doméstica os principais parâmetros internacionais pertinentes, que uniformizam a linguagem sobre desafios comuns e facilitam as iniciativas de assistência técnica e cooperação.

QUADRO 6 - DECRETOS DE INTERNALIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

Decreto de Internalização	Instrumento internacional
Decreto 154/1991	Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena de 1988)
Decreto 3.229/1999	Convenção Interamericana contra a Fabricação de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos (CIFTA)
Decreto 3.678/2000	Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE
Decreto 4.410/2002	Convenção Interamericana contra a Corrupção
Decreto 5.015/2004	Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional (UNTOC)
Decreto 5.016/2004	Protocolo contra o Contrabando de Pessoas, por Terra, Mar e Ar
Decreto 5.017/2004	Protocolo para Prevenir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças
Decreto 5.941/2004	Protocolo contra a Produção Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo, suas Partes, Componentes e Munição
Decreto 5.687/2006	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC)

Fonte: elaboração própria do autor.

A prioridade política dedicada a certo conjunto de assuntos, ao refletir uma agenda de ações e estratégias internas e um conjunto de resultados e experiências de êxito ou necessidade de aprimoramento, respalda as posições, garante a legitimidade e orienta as ações dos países no plano internacional. É com base em suas experiências, interesses, prioridades e sua interpretação sobre problemas e soluções que o Brasil deve atuar no plano internacional. Nesse contexto, por suas características continentais,

dimensão populacional, exposição, sensibilidade ao problema e tradição de atuação qualificada em foros internacionais, o Brasil guarda enorme potencial de contribuição nas discussões sobre o crime organizado transnacional.

Nesse contexto, merece breve consideração o novo quadro de atuação do Brasil em matéria de enfrentamento ao crime organizado transnacional, à luz do discurso e prioridades do novo governo. Embora seja cedo para realizar balanços ou apontar para resultados ou projeções de mais longo prazo, é inegável a ênfase conferida à pauta de segurança no debate público contemporâneo. O presidente da República Jair Bolsonaro foi eleito com contundente mandato em matéria de segurança pública, uma de suas principais bandeiras durante a campanha eleitoral. Destaca-se uma postura de “tolerância zero” contra a atuação do crime organizado, de fortalecimento da atuação das forças de segurança pública e de adoção de medidas firmes no combate à corrupção.

Uma das pautas-chave do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) consiste na apresentação do denominado “pacote anticrime”, que criminaliza o uso de caixa dois em eleições; estabelece medidas contra a corrupção, o crime organizado e crimes praticados com grave violência; e que estabelece regras de competência da Justiça Comum e da Justiça Eleitoral (MJSP, 2019b). O Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, passou a refletir a acrescida importância dedicada aos temas de segurança na concepção de seu novo organograma, definido pelo decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019, com a criação da Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, à qual responde o Departamento de Segurança e Justiça.

Durante a XXVIII Sessão da Comissão para Prevenção do Crime e Justiça Criminal (CPCJC), realizada entre os dias 20 de abril a 4 de maio de 2019, a delegação brasileira teve ocasião de apresentar aspectos relevantes do “pacote anticrime”, além de tratar de outras questões prioritárias como a gestão de ativos apreendidos no âmbito de processos penais; as políticas penitenciárias; e a cooperação jurídica internacional e de segurança pública (MJSP, 2019).

Medida relevante adotada nos primeiros meses do governo diz respeito à instituição, por meio do Decreto nº 9.796/2019, do Grupo Interministerial para monitorar o III Plano Nacional de Enfrentamento

ao Tráfico de Pessoas (2018-2022), composto por representantes dos ministérios da Justiça e Segurança Pública; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Relações Exteriores; Economia; Educação; Cidadania e da Saúde, além da Defensoria Pública da União.

Em matéria de combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, destaca-se a atuação do MJSP como responsável por planejar e executar políticas públicas temáticas; coordenação do processo de recuperação de ativos enviados para o exterior por intermédio da cooperação jurídica internacional; a gestão da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA); a coordenação da Rede de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (LAB-LD); e o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD).

O intenso debate em torno à vinculação ministerial do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), por sua vez, serviu para colocar em evidência pública a importância da atuação do órgão na prevenção e combate à lavagem de dinheiro, como unidade de inteligência financeira e de proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

Como ocorre no tratamento de questões multidimensionais, não existe instituição com monopólio da formulação de políticas sobre os ilícitos transnacionais. Distintos órgãos – do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público – atuam paralelamente ou em coordenação. Naturalmente, o quadro institucional pulverizado não é privilégio do Brasil, mas apenas reflete a emaranhada agenda da segurança pública e do mutante desafio do enfrentamento aos ilícitos transnacionais, que exige o envolvimento de corpos técnicos de distinta natureza.

O contexto para nova concepção de arranjo institucional remete à prioridade de responder a situações críticas de violência e criminalidade, em particular casos de intervenção federal em estados. Os dados dos últimos Anuários Brasileiros de Segurança Pública²⁷ apontam cifras preocupantes de violência e criminalidade. A percepção de resiliência do crime organizado frente à atuação do estado conduz a profunda reflexão sobre os programas de segurança pública, seus desafios e a necessidade

27 Os Anuários Brasileiros de Segurança Pública estão disponíveis em: <<http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>>.

de aprimoramento institucional. O novo modelo institucional visa a formular, implantar e coordenar políticas públicas de segurança de âmbito nacional, respeitando o modelo federativo e as competências particulares dos estados.

CONCLUSÃO

Há um quarto de século, com o lançamento do Plano de Ação de Nápoles, os estados encontraram um primeiro caminho convergente para construir resposta mais adequada ao desafio compartilhado do crime organizado transnacional. A maior expressão dessa preocupação está inscrita na concepção original e nas negociações que culminaram com a aprovação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, a Convenção de Palermo (UNTOC).

A Convenção de Palermo completa, em 2019, 19 anos de sua assinatura e 16 de sua entrada em vigor, período que convida a uma reflexão sobre sua implementação e seus resultados. Palermo é, antes de tudo, o resultado de uma constatação e de uma necessidade. A quebra de paradigmas e o crescimento de atores desterritorializados exigiram a conformação de fórmulas e mecanismos flexíveis de interação e cooperação entre os estados e suas unidades de prevenção e persecução criminal. Em sua origem primária, o nascimento desse regime encontra-se nas ações internacionais de combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, dimensão mais ostensiva, galvanizadora e que detonou os primeiros mecanismos de articulação internacional. Mais tarde, com a adoção de medidas suplementares contra a lavagem de dinheiro, configurou-se uma primeira aproximação de reconhecimento de um fenômeno complexo e multifacetado, para além de meras cadeias e dinâmicas horizontais de oferta e demanda de bens ilícitos.

Com efeito, o próprio conceito de crime organizado transnacional também decorre do desenvolvimento de uma narrativa comum e de uma percepção amadurecida sobre uma nova agenda de segurança. A partir de uma interpretação sobre estruturas rígidas e hierarquizadas, foi necessário compreender a evolução do fenômeno segundo a conformação de redes difusas, esparsas e flexíveis. Trata-se de um fenômeno essencialmente dinâmico, que se aproveita da relativa lentidão das respostas estatais em razão de suas amarras legais e burocrático-institucionais. Assim, apesar

dos grandes esforços descritos em termos de coordenação internacional e de fortalecimento dos instrumentos nacionais, os resultados são ainda considerados modestos. O crime organizado transnacional resiste às fórmulas de combate e desenvolve continuamente novas formas e meios de difusão, exigindo comportamento igualmente dinâmico dos arranjos de combate. Costuma-se utilizar a ilustrativa metáfora de que enquanto os ilícitos transnacionais sobem de elevador, os estados buscam alcançá-los subindo pelas escadas.

O novo cenário contribui para que nos associemos à conclusão de Di Gennaro (2001, p. 260), de que, por mais que os resultados estejam muito aquém das necessidades globais, a situação seria bem mais grave se as medidas existentes – favorecidas pela Convenção de Palermo – não estivessem em vigor. Um mundo carente de uma convenção internacional contra o crime organizado estaria flagrantemente vulnerável; e as dimensões dos delitos transnacionais, fora do alcance das políticas efetivas de concertação internacional. Por outro lado, há que se reconhecer que ainda corresponde um largo horizonte para promover os princípios e objetivos da Convenção. Existem dificuldades inerentes derivadas da diversidade de sistemas jurídicos e regimes particulares de investigações, coleta de provas, tratamento de presos e, por conseguinte, de diálogo entre os governos e agências responsáveis por atender pautas imediatas de segurança no âmbito doméstico. Garantia da segurança e defesa da liberdade permanecem sendo as duas caras de qualquer estratégia de reafirmação do Estado de Direito.

Os vetores para responder com maior eficácia aos desafios internacionais no campo da segurança não tradicional são múltiplos. Destacam-se quatro medidas essenciais tendentes à superação dos obstáculos à plena realização dos compromissos do regime: i) alinhamento ou diálogo normativo, respeitando a soberania e discricionariedade dos estados, com relação ao crime organizado transnacional e às principais modalidades de ilícitos transnacionais; ii) reforçada cooperação internacional nos campos de investigação policial e persecução penal; iii) consolidação de melhores práticas e princípios de prevenção e combate ao crime; e iv) extensão das redes de contatos interagências em matéria policial, judiciária e de inteligência.

A UNTOC, em última instância, estabelece uma linguagem comum para o tratamento de um desafio compartilhado. O Brasil associou-se aos objetivos e fundamentos da Convenção e estabeleceu uma agenda interna e externa compatível com seus compromissos e prioridades domésticas, bem como com suas diretrizes de política externa. Ao dedicar especial atenção às suas circunstâncias sul-americanas, o Brasil contribui para a conformação de um espaço de segurança, estabilidade e confiança mútua, necessária ao fortalecimento das iniciativas de integração.

A centralidade dos assuntos de segurança, sobretudo no que tange às “novas ameaças”, na agenda internacional não incorre nas concepções tradicionais coercitivas e de política de poder; o combate às redes criminosas transnacionais está, sim, baseado no desenvolvimento de normas de mútua colaboração. Por outro lado, a multiplicidade de instâncias e atores impõe dificuldade de compreensão orgânica e estabelecimento de quadro uniforme e coerente para o regime contra a criminalidade transnacional. Cabe dedicar parte significativa do esforço internacional em promover diálogos interinstitucionais, ao evitar duplicação de esforços e amalgamar iniciativas homólogas em programas conjuntos e forças-tarefa de maior alcance. De modo análogo, trata-se de desafio igualmente importante dotar de coerência a atuação em todos os foros e iniciativas bilaterais, regionais e multilaterais dos quais participam autoridades brasileiras em distintos níveis. Simultaneamente, apenas com o envolvimento das distintas unidades de atuação governamental – através de suas agendas, conhecimentos, métodos e capacidade técnica específicos – pode-se alcançar uma visão integral do problema.

A comunidade internacional aprendeu que, quando a política perde o controle sobre as rápidas mudanças econômicas como o fim do comunismo e a emergência da globalização, surgem novas oportunidades para o crime (NAPOLEONI, 2010, p. 87). Para impedir que o lado perverso da globalização prospere, os estados foram convidados a exercer suas políticas de prevenção, controle e resposta. É nesse contexto, que o Brasil, legitimado pelas experiências inovadoras de suas políticas domésticas, sua credibilidade internacional e consistência de seu discurso, contribui para a consecução de um horizonte no qual o significado de segurança esteja mais próximo dos objetivos e fundamentos dos ideais que deram origem a Palermo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**, que promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Normas e Princípios das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Panorama de Ação Governamental – prevenção do crime e justice criminal: os desafios globais e a dinâmica do seu enfrentamento**. Brasília: FUNAG, 2010.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CORRÊA, L. M. P. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

DI GENNARO, G. *Strengthening the International Legal System in order to Combat Transnational Crime*. In: WILLIAMS, P.; VLASSIS, D. (eds.). **Combating Transnational Crime: Concepts, Activities, and Responses**. London: Frank Cass, 2001.

ESCOHOTADO, A. **Historia General de las Drogas**. Barcelona: Espasa, 1998.

FATF – *Financial Action Task Force. 20 Years of the FATF Recommendations*. Paris: FATF, 2010.

HELD, D. *et al. Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Em Viena, Ministério da Justiça e Segurança Pública contribui para políticas globais de prevenção ao crime e justiça criminal**. 2019a. Disponível em:

<<https://justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1559074529.2>>. Acesso em: 29 maio 2019.

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Anticrime**. 2019b. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/projetos/anticrime-1/anticrime>>. Acesso em: 29 maio 2019.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Nota Assessoria de Imprensa do Gabinete nº 226 - Workshop MRE-UNODC sobre as Convenções das Nações Unidas contra o Crime Organizado, a Corrupção e o Terrorismo**, de 3 de junho de 2004.

NAÍM, M. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

NAPOLEONI, L. **Economia Bandida: a nova realidade do capitalismo**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.

OAS. **Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y outros Materiales Relacionados**. 2019. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/A-63.html>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

SCHERRER, A. **G-8 against transnational organized crime**. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2009.

TONIATTI, V. B. S. O problema mundial das drogas e a responsabilidade compartilhada: a necessidade de um novo equilíbrio. In: **Geopolítica das drogas – textos acadêmicos**. Brasília: FUNAG, 2011, p. 179-198.

UNITED NATIONS. **Convention against Transnational Organized Crime**. 2000.

UNITED NATIONS. E/CONF.88/7. **Report and recommendations of the International Conference on Preventing and Controlling Money-Laundering and the Use of the Proceeds of Crime: A Global Approach** (Courmayeur, 17-21 June 1994).

UNITED NATIONS. A/CONF.169/16. ***Report of the Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*** (Cairo, 29 April - 8 May 1995).

UNITED NATIONS. A/C.3/51/7. ***Question on the elaboration of an international convention against organized transnational crime***. Letter dated 24 September 1996 from the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland addressed to the Secretary General. New York: General Assembly, Fifty-first Session, Third Committee, Agenda item 158, 1 October, 1996.

UNITED NATIONS. E/CN.15/1998/11. ***Report on the Seventh Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*** (Vienna, 21-30 April 1998).

UNITED NATIONS. E/CN.15/2003/14. ***Commission on Crime Prevention and Criminal Justice – Report of the Twelfth Session*** (Vienna, 13-22 May 2003).

UNITED NATIONS. A/AC.254/40. ***Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime***. Thirteenth session. Annotated provisional agenda and proposed organization of Work (Vienna, 26 January-6 February 2004).

UNITED NATIONS. ***Travaux Préparatoires*** – of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. Nova York: United Nations Publication, 2006.

UNITED NATIONS. E/CN.15/2010/20. ***Commission on Crime Prevention and Criminal Justice Report on the nineteenth session*** (Vienna, 4 December 2009 and 17-21 May 2010).

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. ***Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries***. Viena: CICP, 2002.

UNODC. L/PMO/1. ***Background Release*** - High-Level Conference on UN Convention against Transnational Organized Crime, to be held in Palermo, Italy, from 12 to 15 December. Viena: 11 December 2000.

UNODC. *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Nova York: *United Nations Publication*, 2004.

UNODC. *Compendium of the United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice*. Nova York: *United Nations*, 2006.

UNODC. *A Century of International Drug Control*. Viena: UNODC, 2009.

UNODC. *United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice 1955–2010: 55 years of achievement*. Viena: UNODC, 2010.

UNODC. *The Globalization of Crime: a transnational organized crime threat assessment*. Viena: *United Nations Publication*, 2010b.

UNODC. *Model Law against the Smuggling of Migrants*. Nova York: UNODC, 2010c.

UNODC. UNGA/10949. *Citing explosion of transnational organized crime, Secretary-General hails United Nations Anti-crime Convention as blueprint to counteract threat*. New York: *Sixty-fourth General Assembly, Plenary*, 17 June 2010.

UNODC. CTOC/COP/2010/CRP.1. *Progress report and lessons learned from the Pilot Programme to Review Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*.

UNODC. CTOC/COP/2012/CRP.2. *Update on the development of the Omnibus survey software to collect information on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, Note by Secretariat*.

UNODC. CTOC/COP/2012/CRP.3. *Evaluation of the pilot programme to review implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Report of the Secretariat*.

UNODC. *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem* (High-level segment Commission on Narcotic Drugs, 2009).

UNODC. *The Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications on Smuggling of Migrants*. Nova York: UNODC, 2011.

UNODC. *The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union*. Nova York: UNODC, 2011b.

UNODC. *Comprehensive Study on Cybercrime*. Nova York: UNODC, 2013.

UNODC. *Joint Ministerial Statement of the 2014 High-Level Review by the Commission on Narcotic Drugs of the Implementation by Member States of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*.

UNODC. *Global Report on Trafficking in Human Beings 2014*. Nova York: UNODC, 2014.

UNODC. *Study on Firearms 2015: a study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms*. Viena: UNODC, 2015.

UNODC. *Global Report on Trafficking in Human Beings 2016*. Nova York: UNODC, 2016.

UNODC. *Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime*. 2019. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/adhoc-committee.html>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

WERNER, G. C. *Crime Transnacional e Lavagem de Dinheiro: a agenda internacional e a tomada de posição do Brasil*. Dissertação de mestrado de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: FFLCH-USP, 2005.

WILLIAMS, P.; SAVONA, E. U. (eds.). *The United Nations and Transnational Organized Crime*. Nova York: Routledge, 1996.

RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

AGNU. A/RES/40/32.
AGNU. A/RES/49/159.
AGNU. A/RES/49/748.
AGNU. A/RES/51/59.
AGNU. A/RES/51/60.
AGNU. A/RES/51/191.
AGNU. A/RES/52/85.
AGNU. A/RES/53/111.
AGNU. A/RES/54/126.
AGNU. A/RES/54/129.
AGNU. A/RES/55/25.
AGNU. A/RES/56/260.
AGNU. A/RES/64/179.

RESOLUÇÕES DO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL
DAS NAÇÕES UNIDAS

ECOSOC. Resolução 1992/1.
ECOSOC. Resolução 1993/29.
ECOSOC. Resolução 1993/30.
ECOSOC. Resolução 1994/12.

EXPEDIENTES DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

BRASIL. Despacho telegráfico para a embaixada em Roma nº 718, de 20/09/1994.
BRASIL. Despacho telegráfico para a embaixada em Roma nº 906, de 17/11/1994.
BRASIL. Telegrama da embaixada em Varsóvia nº 58, de 09/02/1998.
BRASIL. Telegrama da embaixada em Viena nº 695, de 19/10/1999.
BRASIL. Telegrama da missão em Nova York nº 1724, de 26/10/1999.
BRASIL. Telegrama da embaixada em Tóquio nº 11, de 20/01/2000.
BRASIL. Telegrama da embaixada em Viena nº 659, de 29/08/2000.

BRASIL. Despacho telegráfico para a embaixada em nº Viena 494, de 30/11/2000.

BRASIL. Telegrama da embaixada em Roma nº 961, de 20/12/2000.

BRASIL. Telegrama da embaixada em Roma nº 981, de 29/12/2000.

BRASIL. Despacho telegráfico para a embaixada em Viena nº 344, de 31/07/2001.

BRASIL. Telegrama da embaixada em Viena nº 618, de 13/11/2008.

BRASIL. Telegrama da missão em Nova York nº 2117, de 14/06/2010.

A COMPETITIVIDADE BRASILEIRA NA INDÚSTRIA DE ALTA TECNOLOGIA: O MODELO AERONÁUTICO

Ricardo Henrique Correia dos Santos*

RESUMO

Concomitantemente com as diversas campanhas de afirmação da vocação do país como um produtor primário, a pauta de exportações revela outra capacidade disputada pelos grandes competidores mundiais: a produção de alta tecnologia no segmento aeronáutico. O setor trabalha, necessariamente, na fronteira do conhecimento e é o responsável pelo desenvolvimento de um robusto *cluster*¹ de Ciência e Tecnologia. Sua capacidade de inovação acrescenta à sociedade as benesses do crescimento econômico, como aumento da renda nacional, retorno de capital para investimento na atividade produtiva e nas melhorias de serviços prestados pelo estado. Portanto, qual é a contribuição da indústria aeronáutica para o crescimento econômico brasileiro comparativamente com a produção de *commodities* e demais indústrias de alta tecnologia? Qual é a participação estatal para a geração de um ambiente de negócios que permita à indústria nacional contrapor-se à busca pela hegemonia comercial das empresas internacionais líderes desse mercado? Uma vez que o domínio de tecnologias rearranja a participação dos países na disputa comercial, conhecer as respostas a tais questões é o caminho para a formulação de uma estratégia nacional que garanta ao setor produtivo brasileiro a capacidade competitiva, bem como posicionamento na economia internacional correspondente aos interesses e necessidades nacionais.

Palavras-chave: indústria aeronáutica, competitividade, desenvolvimento tecnológico.

* Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea. ricardorhcs@fab.mil.br.

1 Um *cluster* é um agrupamento focado em alguma atividade produtiva, composto por indústria, instituições de ciência e tecnologia, instituições de ensino, associações específicas. Todos juntos possuem uma sinergia que promove a atividade industrial e colabora para sua competitividade. Porter (1998) define como uma massiva concentração, em um lugar, de sucesso competitivo incomum em campos específicos.

INTRODUÇÃO

O crescimento econômico é o desejo de todas as nações que se preocupam em oferecer uma qualidade de vida melhor para sua população. O mercado é o meio pelo qual cada país pode oferecer aos demais seus produtos, de forma a compensar suas deficiências pela aquisição do que lhe seria muito custoso ou impossível de produzir, fazendo com que se atinja com mais facilidade o desenvolvimento em seus diversos setores.

Possuir produtos de valor que sejam objeto de desejo dos demais é um desafio que se impõe para o país. Quanto maior o valor agregado posto a comércio, melhor será a qualidade das trocas. Por se tratar de uma busca contínua de todos os atores envolvidos, a busca pela inovação e geração de valor é um fator que deve ser considerado se uma economia deseja manter-se competitiva.

Neste artigo será analisada a competitividade brasileira na indústria de alta tecnologia, por meio do estudo da balança comercial do país com foco no setor aeronáutico, representativo por desenvolver um produto de alto valor agregado e ser apoiado por um *cluster* de tecnologias que estão na fronteira do conhecimento. Ao se aplicar em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), essa indústria tem por característica gerar inovação e formar um ciclo virtuoso de produção de novos conhecimentos que se replicam para outras áreas industriais.

A participação da cadeia produtiva aeronáutica no processo de desenvolvimento tecnológico local será considerada, tendo em vista tratar-se de uma indústria de alta tecnologia demandante de intensa Pesquisa e Desenvolvimento para a diferenciação de seus produtos. Porter (1998) afirma que os produtos, para possuírem vantagem competitiva, devem ser focados no custo ou na diferenciação. Nas duas estratégias, contudo, o fator inovação tecnológica é elemento importante para o desenvolvimento da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. No primeiro caso, a inovação tecnológica oferece melhores processos para a produção ou novos materiais que permitem a redução dos custos de fabricação. No segundo, oferece a diferenciação em relação aos concorrentes, acrescentando, com isso, valor agregado.

A capacidade tecnológica é uma premissa necessária à indústria. Concomitantemente, o ambiente de negócios que a circunda é um fator

diretamente responsável para dar fôlego e musculatura à capacidade produtiva do país, de forma que deve ser considerado o papel do estado para o aprimoramento deste ambiente em que a indústria deverá se desenvolver.

Este artigo irá oferecer um estudo sobre a indústria brasileira, focando nos resultados da balança comercial e em seu grau de avanço tecnológico. Ao analisá-los, será apontado o desempenho da indústria aeronáutica, a fim de se clarificar a importância e o significado que esta representa para o parque industrial brasileiro e, conseqüentemente, para o crescimento da economia nacional.

METODOLOGIA

Este artigo inicia-se com a pesquisa bibliográfica, abordando o modelo de Solow (1956) e Romer (1990) para se entender a importância do desenvolvimento tecnológico para crescimento da economia de um país, seguido por Porter (1989) para perceber o papel das empresas na disputa por mercados, sobretudo internacionais, e o papel do estado neste processo.

Será utilizada também uma abordagem quantitativa, por meio de dados coletados de fontes secundárias, para comparar os produtos industrializados e seu grau de tecnologia com os produtos não classificados na indústria de transformação (*commodities*), mensurando o desenvolvimento industrial conforme a intensidade tecnológica. Por último, será considerada a participação do setor aeronáutico no panorama industrial brasileiro, utilizando fontes secundárias do Ministério da Economia e da Embraer.

Muito embora seja comum a utilização da terminologia “indústria aeroespacial” para referir-se ao setor aeronáutico e espacial, neste artigo será dado enfoque ao setor aeronáutico, haja vista a indústria espacial no país ainda ser incipiente.

A INFLUÊNCIA DO FATOR TECNOLÓGICO PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTADO

[...] por que as economias registram, no modelo de Solow, crescimento sustentado? A resposta está no progresso tecnológico. [...] sem progresso tecnológico o crescimento per capita acabará na

medida em que comecem a manifestar-se os retornos decrescentes ao capital. Contudo, o progresso tecnológico pode compensar a tendência declinante do produto marginal e no longo prazo, os países crescem à taxa do progresso tecnológico (JONES, 2000, p. 36).

Robert Solow, prêmio Nobel de Economia em 1987, apresentou um modelo de crescimento econômico no qual explica a tendência de longo prazo da atividade econômica de um país de estabilizar-se no ponto conhecido como estado estacionário (SOLOW, 1956). Entre as diversas variáveis estudadas em sua teoria, como renda, capital, força de trabalho, taxa de investimento, população, depreciação de capital, será considerado neste estudo a utilização da variável progresso tecnológico como fator para mudança da curva de renda (y) em função do capital (k).

Segundo Solow (1956), a razão pela qual alguns países são tão ricos e outros tão pobres deve-se ao fato de os primeiros investirem mais e possuírem menores taxas de crescimento populacional, até o limite definido pelo estado estacionário. Entretanto, com a inserção do progresso tecnológico, será possível manter uma taxa de crescimento de longo prazo, embora nessa teoria a variável tecnológica seja um fator exógeno ao modelo.

Paul Romer, um dos pioneiros da teoria de crescimento econômico endógena e prêmio Nobel de Economia em 2018 por seu trabalho de integrar a inovação tecnológica na análise de crescimento econômico de longo prazo, deu seguimento ao trabalho de Solow, buscando investigar as forças econômicas que estão por trás do progresso tecnológico. Assim, enunciou a três premissas de seu pensamento:

Primeira – a mudança tecnológica é o coração do crescimento econômico. A mudança tecnológica provê incentivo para a acumulação de capital continuada, e juntos, acumulação de capital e mudança tecnológica aumentam o produto por horas trabalhadas.

Segunda – a mudança tecnológica resulta em grande parte de ações intencionais de pessoas que respondem a incentivos de mercado.

Terceira – instruções, ou ideias, possuem características inerentes que as distinguem de outros bens econômicos. Uma vez que os custos de se criar um novo conjunto de instruções tenham sido incorridos, essas instruções podem ser usadas contínua e novamente sem custos adicionais (ROMER, 1990).

Essa teoria, conhecida por economia das ideias, está “estritamente ligada à presença de retornos crescentes à escala e à concorrência imperfeita” (JONES, 2000, p. 67). Ou seja, a tecnologia agrega valor, acrescenta retornos crescentes a cada produto adicional e diferencia-se da concorrência, a qual é obrigada a diminuir preços, permitindo que a exclusividade da nova ideia tenha seu valor próprio e usualmente mais alto.

A tecnologia, por sua vez, gera uma espiral virtuosa que requer da sociedade um contínuo preparo para absorvê-la, ou seja, contribui para a geração de oportunidades de aumento da capacidade técnica de seus membros. Para fins desse trabalho, este é o resultado alcançado pelo setor aeronáutico, centralizado geograficamente no *Cluster* Aeroespacial em São José dos Campos, como se verá mais à frente.

Bils e Klenow apontaram, em 1996, que “parte substancial da literatura relativa à economia do trabalho considera que a cada ano adicional de escolaridade numa sociedade aumenta os salários ganhos por uma pessoa em algo em torno de 10%” (JONES, 2000, p. 45). Ou seja, de maneira geral, quanto maior for o progresso tecnológico e, por consequência, a capacitação da força de trabalho, maior será a renda obtida para o país e para seus cidadãos.

Para efeito de estudo do setor aeronáutico, demandante de alta tecnologia, Bordet e Cambon (*apud* GOMES, BARCELLOS, TUCCI, 2018) afirmam que na França, as regiões de Midi-Pyrénées e da Aquitaine, da cidade de Toulouse e Bordeaux, onde se concentram mais de 130 mil empregados do setor aeroespacial, o salário médio líquido em 2014 era 46% maior do que outras categorias profissionais. Deve-se considerar que no Brasil, segundo dados da AIAB (2019), esses *aeroespace jobs* representaram em 2016 o total de 22.100.

A VANTAGEM COMPETITIVA E O AMBIENTE DE NEGÓCIOS PARA A PROSPERIDADE INDUSTRIAL

“As empresas, não as nações, competem em mercados internacionais. Devemos compreender como essas empresas criam e mantêm a vantagem competitiva, a fim de explicar qual o papel desempenhado pela nação nesse processo” (PORTER, 1989, p. 43).

A visão de Porter, neste caso, refere-se à estratégia das empresas para desenvolverem a vantagem competitiva – definida como a razão pela qual os clientes escolhem os produtos ou serviços fornecidos por ela em detrimento dos oferecidos por seus concorrentes. Está focada em dois tipos: custo ou diferenciação.

Na mesma afirmação, Porter faz referência ao papel da nação nesse processo, o que neste trabalho é realçado como sua possibilidade em aperfeiçoar o ambiente de negócios do país, dado que é este o ambiente onde as indústrias se desenvolvem. É um ponto de vista interessante de se avaliar, uma vez que os formuladores de políticas públicas com frequência avocam para si a responsabilidade pelo desenvolvimento de setores da economia, muitas vezes direcionando recursos limitados para setores não produtivos e por isso tirando a possibilidade de que indústrias competitivas os utilizem.

Os países têm mais probabilidade de obter êxito em indústrias ou segmentos de indústrias onde o “diamante” do país [...] é o mais favorável. Isso não quer dizer que todas as empresas de um país alcançarão a vantagem competitiva numa indústria. De fato, quanto mais dinâmico o ambiente nacional, mais provável que algumas empresas fracassem, porque nem todas têm competência e recursos iguais, nem exploram o ambiente nacional com a mesma eficiência. Não obstante, as companhias que surgem desse ambiente prosperarão na competição internacional (PORTER, 1989, p. 88).

A citação acima representa bem o modelo de sucesso da empresa aeronáutica líder do país, a Embraer. Após apresentar sucesso e internacionalização reconhecidos desde sua criação e enfrentar o momento de crise na década de 90, potencializado tanto pela crise mundial do setor naquele período quanto pela precariedade econômica do país, conseguiu reorganizar-se e oferecer ao mercado produtos inovadores que asseguraram sua participação competitiva no mercado internacional (SANTOS, 2018).

Uma vez que o assunto competitividade é apresentado neste trabalho como um objetivo a ser buscado e fortalecido, convém entender seu significado. Porter (1989) afirma que o único conceito significativo de competitividade a nível nacional é a produtividade nacional. E que esta é o valor do que é produzido por uma unidade de trabalho ou de capital,

e depende tanto da qualidade como das características dos produtos (que determinam os preços que podem obter) e da eficiência com que são produzidos. Um padrão de vida em elevação depende da capacidade das empresas do país de atingir altos níveis de produtividade e aumentá-la com o tempo.

A capacidade de inovação (SCHUMPETER, 1961, p. 63), conceito complementar, está relacionada ao desenvolvimento da economia de um país, por meio da: i) aceitação de um novo bem com o qual o consumidor não estava acostumado anteriormente; ii) adoção de um novo método de produção; iii) abertura de um novo mercado, sem levar em consideração sua existência prévia ou não; iv) conquista de uma nova fonte de suprimento, sem levar em conta se esta fonte já existisse ou não; v) execução de uma nova organização da indústria.

Deve-se observar que inovação, segundo Schumpeter (1961), está diretamente relacionada à capacidade de gerar valor, que pode ser conseguido pelo incremento tecnológico ou por uma nova maneira de fazer as coisas. Porter (1989) afirma que a introdução de uma inovação tecnológica importante pode permitir que uma empresa reduza o custo e intensifique a diferenciação simultaneamente, aumentando dessa maneira sua vantagem competitiva.

A participação do estado nesse processo deve ser considerada na medida em que consegue favorecer o ambiente de negócios para facilitar a geração da vantagem competitiva, permitindo condições para o aumento da produtividade e geração de valor que retorna como investimento para o crescimento da economia do país.

Por que algumas nações têm êxito e outras fracassam na competição internacional? Essa talvez seja a pergunta econômica mais frequente em nossa época. A competitividade tornou-se uma das preocupações centrais do governo e da indústria de todos os países. [...] Embora a pergunta seja feita com frequência, trata-se da indagação errada, se o objetivo é mostrar os sustentáculos da prosperidade econômica, seja para empresas ou para nações. Devemos fazer uma outra pergunta, muito mais limitada: por que uma nação se torna a base para competidores internacionais bem-sucedidos numa indústria? (PORTER, 1989, p. 1).

Assim, considerar as possibilidades de formulação das políticas públicas sob a ótica da indústria pode ser uma ferramenta necessária para conseguir vencer os obstáculos resistentes à melhoria dos requisitos para um ambiente de negócios adequado e, paulatinamente, conseguir que o Brasil torne-se base para competidores internacionais bem-sucedidos.

*O AMBIENTE DE NEGÓCIOS NACIONAL CONFORME O
RANKING DE COMPETITIVIDADE*

Para melhor avaliar a capacidade da indústria brasileira em participar do mercado mundial, deve-se entender como o país se posiciona frente aos demais, de maneira a quantificar seu potencial para disputar esses mercados.

Em 2018 o Brasil classificou-se, conforme a Tabela 1, na 72ª posição entre 140 países do mundo no *ranking* de competitividade do *World Economic Forum*. Dadas as expectativas quanto às possibilidades do país em comercializar com os demais, deve-se considerar que o resultado atual desperta preocupação, sobretudo na avaliação dos itens que compõem esta classificação, como se verá a seguir.

TABELA 1: RANKING DE COMPETITIVIDADE MUNDIAL 2018

Classificação dos países segundo a competitividade - 2018					
1 Estados Unidos	26 Espanha	51 Bulgária	76 Albânia	101 Honduras	126 Guiné
2 Singapura	27 Emirados Árabes Unidos	52 Romênia	77 Vietnã	102 Tajiquistão	127 Venezuela
3 Alemanha	28 China	53 Uruguai	78 Trindad e Tobago	103 Bangladesh	128 Zimbábue
4 Suíça	29 Rep. Tcheca	54 Kuwait	79 Jamaica	104 Nicarágua	129 Malawi
5 Japão	30 Catar	55 Costa Rica	80 Líbano	105 Bolívia	130 Lesoto
6 Holanda	31 Itália	56 Filipinas	81 Argentina	106 Gana	131 Mauritânia

Classificação dos países segundo a competitividade - 2018					
7 Hong Kong SAR	32 Estônia	57 Grécia	82 República Dominicana	107 Paquistão	132 Libéria
8 Reino Unido	33 Chile	58 Índia	83 Ucrânia	108 Ruanda	133 Moçambique
9 Suécia	34 Portugal	59 Cazaquistão	84 Macedônia	109 Nepal	134 Serra Leoa
10 Dinamarca	35 Eslovênia	60 Colômbia	85 Sri Lanka	110 Camboja	135 Congo
11 Finlândia	36 Malta	61 Turquia	86 Equador	111 Cabo Verde	136 Burundi
12 Canadá	37 Polônia	62 Brunei	87 Tunísia	112 Laos	137 Angola
13 Taiwan (China)	38 Tailândia	63 Peru	88 Moldovia	113 Senegal	138 Haiti
14 Austrália	39 Arábia Saudita	64 Panamá	89 Irã	114 Costa do Marfim	139 Iêmen
15 Coreia do Sul	40 Lituânia	65 Sérvia	90 Botsuana	115 Nigéria	140 Chade
16 Noruega	41 Eslováquia	66 Geórgia	91 Bósnia e Herzegovina	116 Tanzânia	
17 França	42 Letônia	67 África do Sul	92 Argélia	117 Uganda	
18 Nova Zelândia	43 Rússia	68 Croácia	93 Quênia	118 Zâmbia	
19 Luxemburgo	44 Chipre	69 Azerbaijão	94 Egito	119 Gâmbia	
20 Israel	45 Indonésia	70 Armênia	95 Paraguai	120 Suazilândia	
21 Bélgica	46 México	71 Montenegro	96 Guatemala	121 Cameroun	
22 Áustria	47 Omã	72 Brasil	97 Quirguistão	122 Etiópia	
23 Irlanda	48 Hungria	73 Jordânia	98 El Salvador	123 Benim	
24 Islândia	49 Maurício	74 Seicheles	99 Mongólia	124 Burkina Faso	
25 Malásia	50 Bahrein	75 Marrocos	100 Namíbia	125 Mali	

Fonte: SHWAB, 2018.

**TABELA 2: MÉTRICAS PARA AVALIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE
DE UM PAÍS E CLASSIFICAÇÃO DO BRASIL**

Métrica	Posição Brasil	Métrica	Posição Brasil
1. Instituições	93	7. Mercado de produtos	117
2. Infraestrutura	81	8. Mercado de trabalho	114
3. Adoção de Tecnologias Comunicação e Informação (ICT)	66	9. Sistema financeiro	57
4. Estabilidade macroeconômica	122	10. Tamanho do mercado	10
5. Saúde	73	11. Dinamismo nos negócios	108
6. Formação de habilidades - educação	94	12. Capacidade inovadora	40
Classificação geral		72/140	

Fonte: SHWAB, 2018.

Segundo a metodologia oferecida pelo relatório, o país apresenta várias métricas pouco desenvolvidas entre os 140 países avaliados. Todas estas métricas são peças importantes para garantir um bom ambiente de negócios ao empresariado local. A exposição desse empresariado a concorrentes que possuem ambientes de negócio com melhores classificações revela a assimetria que o país deve corrigir para ganhar competitividade no mercado global.

Em 1989, aconteceu uma reforma tributária para aumentar as importações, e, assim, trazer competitividade à economia local. Contudo, de acordo com Lemme (1989 – *apud* BURLE, 1993), depois da reforma tarifária de 1989 ficou faltando

[...] o aprofundamento do conhecimento das condições de competitividade apresentadas pelos diversos setores, viabilizando, assim, não apenas a permanente adequação da estrutura de proteção ao grau de competitividade que tais setores vêm alcançando, como também a geração de importantes subsídios para a formulação da própria política industrial.

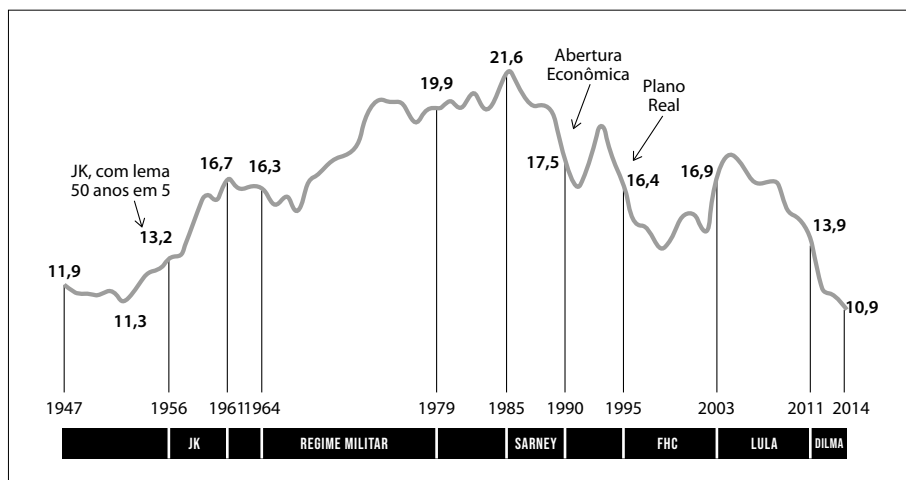
Essa política teve sequência nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (GIAMBIAGI, 2011, p. 138), reduzindo-se a tarifa de importação média em 1990 de 32,2% para 14,2% em 1994, sem, contudo, apresentar resultados na melhoria dos requisitos do ambiente de negócios local suficientes para que o empresariado nacional pudesse ombrear condições similares para competir com a concorrência estrangeira.

Com relação ao Plano Collor [...], faltou, principalmente, a adoção de uma política cambial ativa, com a finalidade de recuperar e manter a competitividade externa das exportações. Outra questão que se colocava era o momento em que se encontrava a economia, depois de uma década de recessão, o que aumentava os riscos de um sucateamento da indústria em caso de uma abertura brusca e acentuada (BURLE, 1993).

O resultado foi um desarranjo que comprometeu a sobrevivência de grande parte da indústria local, como se pode ver no Gráfico 1. Esse resultado de queda, interrompido momentaneamente no início do governo Lula, continuou a partir de 2005/2006, momento em que o país manteve a política de câmbio valorizado, reflexo do *boom* das *commodities* que, combinado com a concorrência agressiva da China, diminuiu ainda mais a participação da indústria de transformação no PIB do país.

Os preços das commodities caíram 21% entre 2010 e julho de 2015, após subirem incríveis 113% nos oito anos anteriores. Sem uma indústria competitiva, o País concentrou ainda mais a sua pauta de exportações. Em 2002, os três principais produtos vendidos para a China – minério de ferro, petróleo e soja – correspondiam a 61,1% de todo o valor exportado. Em 2014, a concentração desses itens encostou em 80% (ESTADÃO, 2015).

GRÁFICO 1: PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO PIB DO PAÍS, EM %



Fonte: FIESP; CIESP, 2016.

Ao tratar das condições que o país oferece aos seus empresários, mediante a comparação com os demais competidores, deve-se verificar os efeitos da tentativa governamental na década de 90 de trazer agilidade ao mercado por meio da redução tributária para as importações. Sem as contrapartidas de fortalecimento de políticas de apoio ao empresariado nacional, desperdiçou-se a oportunidade de ter um grande mercado, atual 10º maior do mundo (SHWAB, 2018), para o desenvolvimento de sua indústria. É possível depreender que o estado não melhorou os requisitos para a prosperidade, mas contrapôs à indústria nacional concorrentes melhor suportados por seus próprios países.

Os resultados desse processo mostram que, em 2014, a porcentagem da participação da indústria de transformação no PIB alcançou o resultado de 10,9%, inferior à 1947, momento em que ainda se formava a indústria nacional.

Deve-se verificar que enquanto nos países desenvolvidos o processo de desindustrialização deveu-se ao aumento da produtividade por meio dos processos de produção e inovação tecnológica, deslocando o potencial humano para outros serviços (FIESP; CIESP, 2016), no Brasil isso foi potencializado pela reprimarização da indústria de transformação,

provocando dependência tecnológica, como apontam as inversões de resultados em valores agregados dos Gráficos 2 e 3, a seguir, e principalmente, no resumo da balança comercial contido no Gráfico 4.

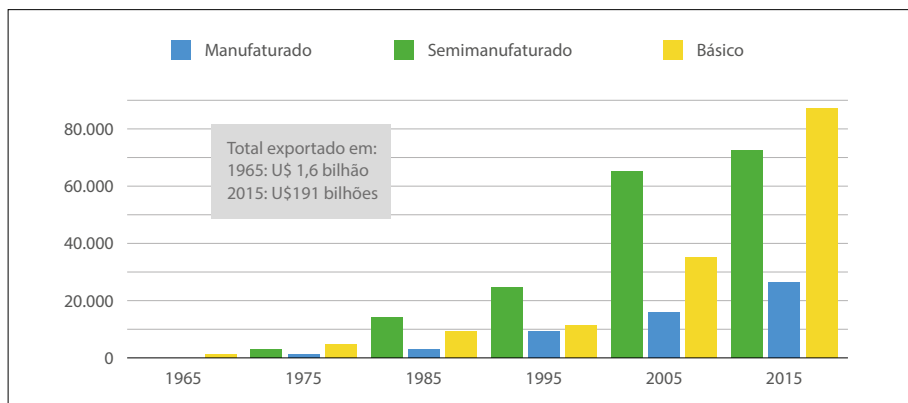
Para se abordar o tema competitividade industrial é necessário que sejam consideradas as métricas de competitividade do ambiente de negócios nacional. No caso brasileiro, considerar uma abertura unilateral de mercado sem considerar a responsabilidade do estado em melhorar essas métricas pode comprometer a existência do parque industrial nacional, ao colocar em condições assimétricas a capacidade nacional com concorrentes estrangeiros melhor suportados.

A COMPOSIÇÃO TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA NA PAUTA DE EXPORTAÇÕES

Os Gráficos 2 e 3 apresentam a evolução, em números e em percentual das exportações brasileiras por fator agregado. Neles é possível perceber o crescimento do valor obtido pelo produto manufaturado em relação aos demais, reflexo da política de investimentos iniciada em 1964/65, que permitiu o desenvolvimento do parque industrial no país, conforme apontado no Gráfico 1. O reflexo da prioridade governamental iniciada a partir de 2005/2006, revela o êxito em aumentar, substancialmente, a exportação do produto básico (*commodities*), conforme agenda governamental. Por outro lado, reflexo dessa mesma agenda, percebe-se o baixo crescimento das exportações de produtos manufaturados. O valor de exportação dos produtos manufaturados em 2005 em relação a 1995 (gráfico 2) significou quase o triplo do crescimento, conquanto que no mesmo período de dez anos, 2005-2015, houve um acréscimo de pouco mais de dez por cento, evidenciando a desaceleração industrial do país.

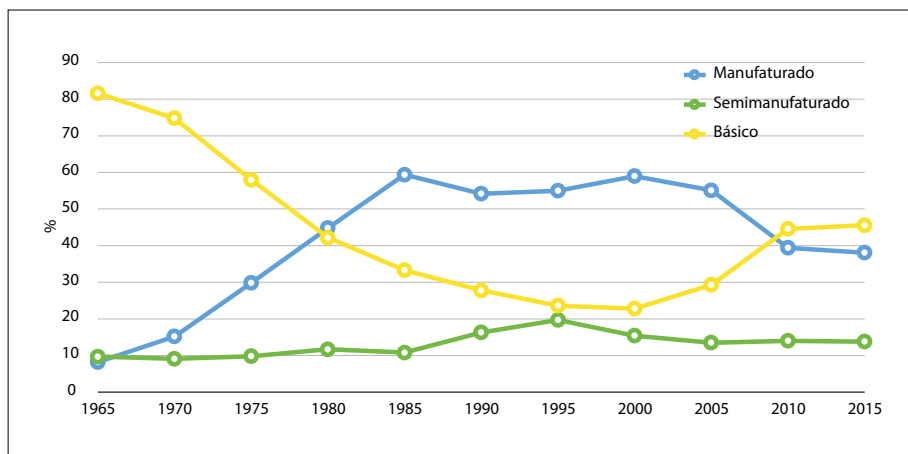
Neste ínterim, serve para reflexão a necessidade de se atingir o desenvolvimento tecnológico da indústria nacional (gráfico 3). Conforme demonstrado inicialmente por Solow (1956) e atualizado por Romer (1990), o desenvolvimento tecnológico é fator necessário para garantir o crescimento sustentado das economias dos países a longo prazo.

GRÁFICO 2: EXPORTAÇÃO BRASILEIRA POR FATOR AGREGADO: 1965 A 2015 - VALORES EM US\$ MILHÕES FOB



Fonte: Elaboração própria a partir de dados colhidos no MDIC em 2016.

GRÁFICO 3: EXPORTAÇÃO BRASILEIRA POR FATOR AGREGADO EM PORCENTAGEM: 1965 A 2015

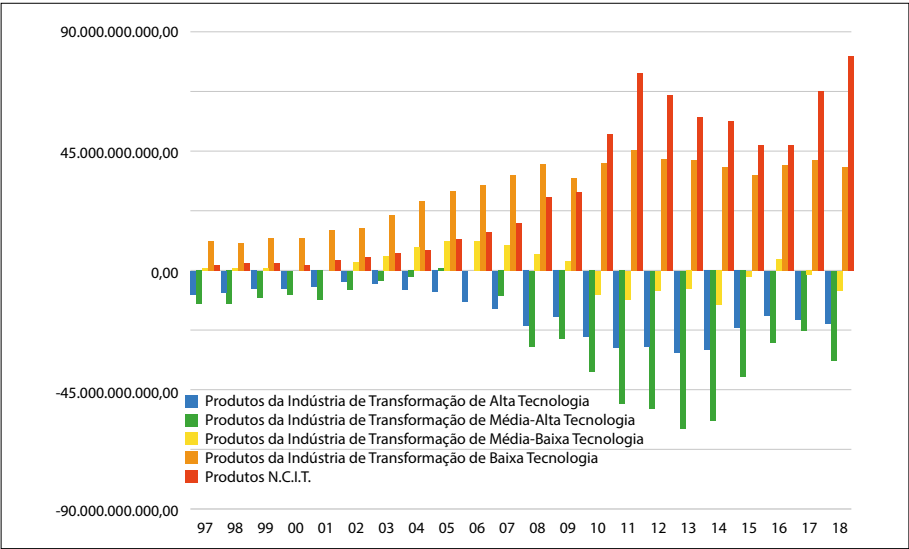


Fonte: Elaboração própria a partir de dados colhidos no MDIC em 2016.

O Gráfico 4 mostra a balança comercial brasileira de 1997 até 2018. A partir de 2010, pode-se verificar que os produtos N.C.I.T. (não classificados segundo a indústria de transformação - *commodities*) ultrapassaram em valor os produtos de baixa tecnologia, reflexo da demanda chinesa por soja, minério de ferro e óleos brutos de petróleo. Acerca da intensidade tecnológica dessa pauta, é possível identificar o saldo comercial negativo

dos produtos de *média-alta* e *alta* tecnologia, inferindo-se que o equilíbrio da balança comercial esteja sendo mantido pelas *commodities* e produtos de baixa tecnologia.

GRÁFICO 4: BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (US\$) – 1997-2018



Fonte: Ministério da Economia, 2019.

TABELA 3: BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA 2018 – POR INTENSIDADE TECNOLÓGICA

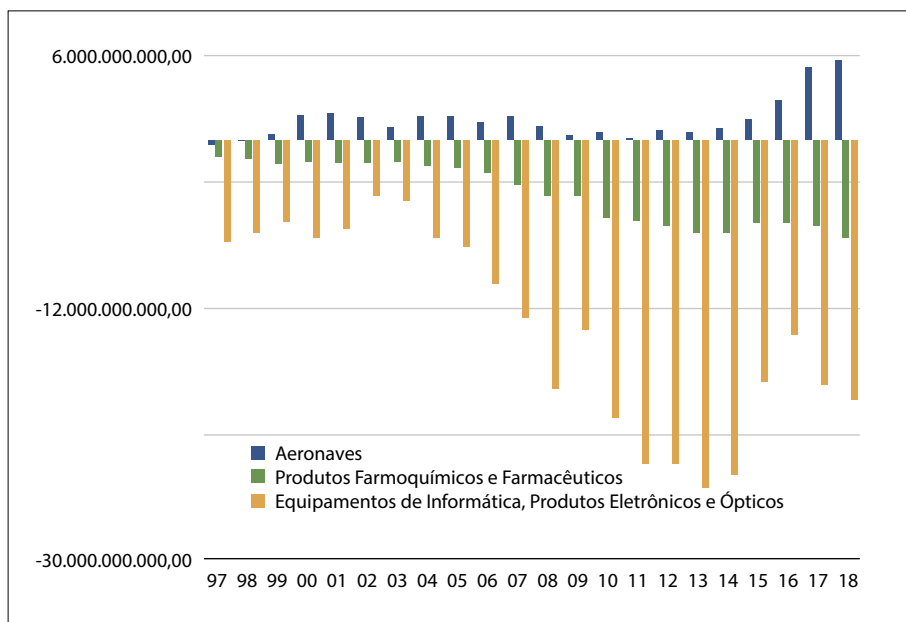
Balança comercial US\$ bilhões FOB	Exportação	Importação	Saldo
Total	240	181.2	58.8
Produtos N.C.I.T	98.5	17.6	80.9
Produtos de Baixa Tecnologia	55.9	16.8	39.1
Produtos de Média-Baixa Tecnologia	36.4	43.9	(-7.5)
Produtos de Média-Alta Tecnologia	38.9	73	(-34.1)
Produtos de Alta Tecnologia	10.2	30	(-19.8)
Produto aeronáutico	7.4	1.6	5.8

Fonte: Ministério da Economia, 2019.

A Tabela 3 apresenta, em resumo, o saldo da balança comercial brasileira em 2018. Como se pôde ver nos gráficos anteriores, a medida que a tecnologia aumenta, proporcionalmente, o déficit da balança aumenta. Nos produtos de *média-alta* tecnologia, o país importa aproximadamente o dobro do que exporta. Para os produtos de alta tecnologia, importa o triplo do que exporta, gerando o déficit de 19,8 bilhões.

Neste resultado, para a matriz de alta tecnologia, *apenas a indústria aeronáutica é responsável pelo saldo positivo em 2018*, de US\$ 5,8 bilhões, conforme se vê na Tabela 3 e no Gráfico 5, o que representou 72,5% da exportação dos produtos de alta tecnologia.

GRÁFICO 5: BALANÇA COMERCIAL DE 1997 A 2018 – PRODUTOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DE ALTA INTENSIDADE TECNOLÓGICA



Fonte: Ministério da Economia, 2019.

Os produtos farmoquímicos e farmacêuticos representaram um déficit de US\$ 6,96 bilhões, e os equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos um déficit de US\$ 18,6 bilhões. Assim, é possível perceber que, a despeito do quadro de dependência tecnológica do país, os

resultados das políticas envolvendo o comércio exterior a partir de 89 não trouxeram bons resultados para a capacidade competitiva do país.

Apesar do saldo total de *alta* tecnologia ser negativo, é perceptível a vocação aeronáutica nacional, a qual contribui como impulsionadora do desenvolvimento tecnológico, disputando um mercado altamente competitivo com as principais potências mundiais. Promover essa indústria por meio de políticas específicas pode ser uma das alternativas para o desenvolvimento da tecnologia nacional, seja pela característica de envolver uma grande cadeia de fornecedores, seja por demandar pesquisas e conhecimentos que estão na fronteira do conhecimento. Para exemplificar, deve-se mencionar a capacidade de transbordamento destas tecnologias para outras indústrias, como tem acontecido no Centro de Competência em Manufatura (CCM), do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), onde tem-se replicado conhecimentos obtidos da indústria aeronáutica em proveito da indústria petroleira e automotiva, entre outras.

A INDÚSTRIA AERONÁUTICA

Entender o papel da indústria aeronáutica é relevante para mensurar seu significado para a sociedade brasileira, sobretudo após a identificação dessa em ser a única de *alta* tecnologia com saldo positivo na balança comercial (gráfico 5), de forma que serão aprofundados, a seguir, o entendimento sobre seu surgimento, os elementos que compõem o *cluster* responsável por sua produtividade e o papel da empresa líder do segmento, Embraer, nessa cadeia produtiva.

O NASCIMENTO DO PROJETO AERONÁUTICO PARA O BRASIL

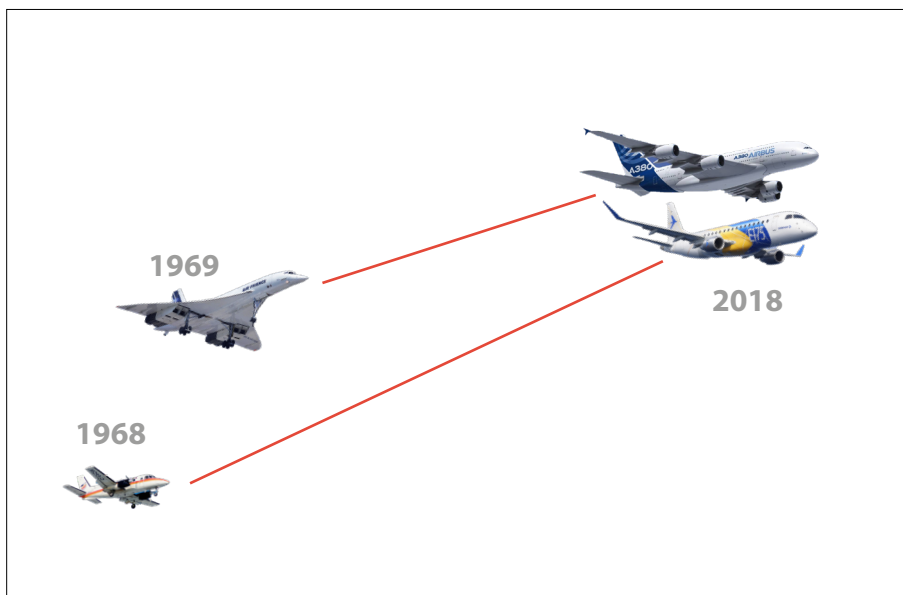
A partir da década de 40 (RODENGEM, 2009), o governo brasileiro deu início a um projeto estratégico de longo prazo para o alcance da capacidade produtiva aeronáutica no país. O plano, conhecido como Smith-Montenegro, consistia na criação de uma escola de engenharia modelo, bem como um instituto de pesquisa e desenvolvimento, localizados ambos em um centro técnico com adequada infraestrutura. Assim, foi criado em 1946 o Centro Técnico de Aeronáutica (CTA), hoje denominado Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA). A partir de 1950 passou a abrigar o ITA.

Entre os projetos desenvolvidos no CTA a partir da década de 50 contam-se o Converteplano, o helicóptero Beija-Flor e o avião turboélice de transporte de passageiros Bandeirante, desenvolvido em 1965. Para fabricá-lo em série, em 1969, foi criada a empresa Embraer.

Essa base permitiu ao estado brasileiro ingressar no seleto grupo de países detentores e desenvolvedores do conhecimento aeroespacial, área estratégica em países como EUA, Inglaterra, França, Itália, Suécia, Canadá, Rússia, Japão, Coreia do Sul, Israel e mais recentemente China e Índia.

Para se entender a diferença entre os projetos existentes no início desse processo, é necessário apontar que em 27 de outubro de 1968 o C-95 Bandeirante realizava seu primeiro voo oficial, ao passo que na Europa, em dois de março de 1969, voava a primeira aeronave supersônica Concorde, eminentemente superior em tecnologia. A evolução desse processo é o resultado que vemos hoje, de eliminação do *gap* tecnológico neste setor (Figura 1) e participação competitiva da indústria aeronáutica nacional no mercado mundial.

FIGURA 1: GAP TECNOLÓGICO EM 1968/69 E RESULTADO EM 2018



Fonte: Elaboração própria.

O *CLUSTER* AERONÁUTICO

O *cluster* aeronáutico brasileiro tem sede geográfica no interior de São Paulo, concentrado em São José dos Campos, embora existam outros participantes importantes em outras regiões. É composto por aproximadamente 427 empresas aeronáuticas (IFI, 2017), podendo compreender ainda, dependendo da classificação que defina as empresas do setor, um conglomerado de mais de mil empresas.

O Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), do Comando da Aeronáutica, por sua vez, é um complexo para a realização de pesquisa, desenvolvimento e inovação do setor, abrigando diversas instituições de ciência e tecnologia, a saber: IAE (Instituto de Aeronáutica e Espaço); IFI (Instituto de Fomento Industrial); IEAv (Instituto de Estudos Avançados); Ipev (Instituto de Pesquisa e Ensaios em Voo); COPAC (Comissão do Programa Aeronave de Combate); CLA (Centro de Lançamento de Alcântara); CLBI (Centro de Lançamento da Barreira do Inferno); ICEA (Instituto de Controle do Espaço Aéreo); CCA-SJ (Centro de Computação da Aeronáutica), IAOp (Instituto de Aplicações Operacionais).

O ITA, centro de excelência para graduação e pós-graduação na área, representa o centro acadêmico para desenvolvimento das engenharias necessárias ao setor. Outras instituições compõem, ainda, o esforço nacional para a produção deste tipo de conhecimento, como a Universidade de São Paulo (USP), as universidades federais de Minas Gerais (UFMG), de São Carlos (UFSCar) e de Santa Catarina (UFSC), os institutos SENAI de inovação, entre outros.

Como iniciativa da prefeitura local, foi constituído também o Parque Tecnológico São José dos Campos (2017), responsável por reunir três incubadoras de empresas, quatro centros empresariais, dois arranjos produtivos locais (APLs), cinco centros de desenvolvimento tecnológico, três laboratórios multiusuários, um escritório de negócios, seis universidades parceiras e três galerias do empreendedor. Possui contratos e convênios para parcerias e subsídios com Finep (Financiadora de Inovação e Pesquisa), Apex-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos), ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas

Empresas), SDECTI/SP (Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), bem como acordos de cooperação firmados com os *clusters* aeroespaciais do Canadá, da Suécia, da Inglaterra, da Holanda, além de dois parques tecnológicos e instituições governamentais chinesas.

Como representante das empresas em diversos fóruns governamentais e empresariais, está a Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB), localizada na mesma cidade e congregando 42 grandes empresas aeroespaciais, conforme consulta realizada à associação em fins de 2018. Ressalte-se, contudo, que as empresas do setor excedem em muito este número.

Assim, alinhar todos estes atores, bem como agências de fomento com o objetivo de desenvolver tecnologia e aumentar a capacidade competitiva do setor tem sido o desafio dos formuladores de políticas públicas. Alcançar bons resultados será fundamental para manter o esforço nacional neste segmento industrial, uma vez que concorre com países onde o investimento em tecnologia é significativo.

O PAPEL DA EMBRAER NA CADEIA PRODUTIVA AERONÁUTICA

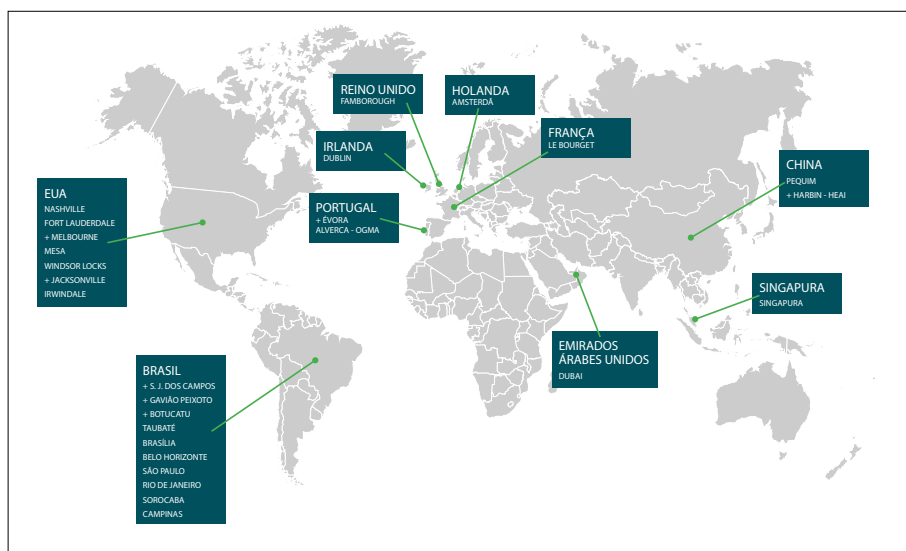
A Embraer, empresa líder no segmento aeronáutico no país, é responsável por equipar com suas mais de 1800 aeronaves cem companhias aéreas no mundo. É a líder mundial na aviação comercial em aeronaves de até 130 assentos, sendo a terceira mundial na aviação comercial geral, possuindo jatos que vão da família ERJ-145 (37 a 50 assentos) aos E195-E2 (120 a 146 assentos) (EMBRAER, 2017).

Na aviação executiva é a quinta maior fabricante mundial de jatos executivos. Conta em seu portfólio os Phenom 100 e 300, Lineage 1000E e os Legacys 450, 500 e 650, sendo o Phenom 300 o jato executivo mais vendido do mundo há seis anos consecutivos (EMBRAER, 2017).

Na área de defesa, é a 69ª companhia no mundo (DEFENSENEWS, 2019). Tem em seu portfólio as aeronaves Super Tucano, vendidas para diversos países e a aeronave KC-390, em desenvolvimento e com capacidade de gerar bilhões de dólares em exportação nos próximos vinte anos (BRASIL, 2017).

A empresa possui ainda fábricas e unidades de negócios em dez países (Figura 2), sendo, desta maneira, uma indústria internacionalizada e altamente competitiva, sobretudo no segmento da aviação comercial e executiva, preocupando seus concorrentes neste momento com a entrada em operação no segmento de defesa, por meio do cargueiro KC-390.

FIGURA 2: PRESENÇA GLOBAL DA EMBRAER



Fonte: EMBRAER, 2016.

A possibilidade de venda da empresa Embraer para a americana Boeing, anunciada inicialmente em dezembro de 2017 e tendo recebido a concordância governamental em janeiro de 2019, exige uma avaliação mais aprofundada de toda a conjuntura do setor para se medir os impactos decorrentes para o país, não sendo, neste momento, objeto de estudo desse trabalho.

Contudo, ao impactar as percepções de investimento no setor, deve-se considerar que a transferência da Embraer para a Boeing, a qual conta com a atual denominação de Boeing Brasil-Commercial, não significará a ausência da participação estatal nesse setor, pois manteve-se o direito ao financiamento do BNDES para a exportação das aeronaves da empresa americana. Ressalte-se também o interesse pelos engenheiros da Embraer, de forma a atualizar a obsolescência de seu quadro de

funcionários (SILVEIRA, 2018). Qualificar recursos humanos de forma a apoiar o setor aeronáutico, e dessa forma assegurar os *aerospace jobs*, requer permanente atenção estatal de investimento no setor para manter seus recursos humanos qualificados o suficiente para disputarem, ao longo do tempo, espaço na nova companhia, agora sob controle estrangeiro.

Outra consideração poderá ser a ocupação de algum espaço deixado pela Embraer para o financiamento de novas companhias, até então desassistidas pelo estado e que poderão ocupar posições de destaque nessa indústria, como a estreante Desaer, que projeta uma aeronave de até 19 lugares com a promessa de ser uma das mais competitivas em sua categoria; a Novaer, detentora do projeto do avião de treinamento; ou mesmo as fabricantes de balões Airship e Altave, as quais se propõem a trazer soluções para atendimento de diversas necessidades nacionais.

Posicionamento da indústria aeronáutica na pauta de exportações brasileira

Uma das classificações realizadas pelo Ministério da Economia diferencia os dados de exportação por produtos, agrupando-os por categorias classificadas por NCM (nomenclatura comum do MERCOSUL), tendo por base o SH4 (Sistema Harmonizado por designação e codificação de mercadorias/4 referente ao capítulo e posição). Os vinte primeiros grupos de produtos da pauta de exportação representam 65% de toda a exportação brasileira. Neste *ranking*, o produto aeronáutico, conforme esta classificação, ocupa a 15ª posição e 1,5% do total exportado.

QUADRO 2: PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PELO BRASIL PARA O MUNDO EM 2018

RANKING	SH4	Produto	Valor (US\$)	% no total
1º	1201	Soja	33.190.826.486	13,8
2º	2709	Óleos brutos de petróleo ou minerais betuminosos	25.130.987.160	10,5
3º	2601	Minérios de ferro	20.215.662.390	8,4
4º	4703	Pastas químicas de madeira	7.956.097.838	3,3
5º	2304	Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja	6.697.347.476	2,8

RANKING	SH4	Produto	Valor (US\$)	% no total
6º	1701	Açúcares de cana ou de beterraba	6.525.778.117	2,7
7º	0207	Carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, das aves da posição 0105	6.008.517.640	2,5
8º	8905	Barcos-faróis, barcos-bombas, dragas, guindastes flutuantes; docas flutuantes; plataformas de perfuração ou de exploração	5.739.198.387	2,4
9º	8703	Automóveis de passageiros e outros veículos	5.141.233.607	2,1
10º	0202	Carnes de animais da espécie bovina, congeladas	4.558.888.923	1,9
11º	0901	Café, mesmo torrado ou descafeinado;	4.371.253.262	1,8
12º	2710	Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos;	4.183.549.390	1,7
13º	1005	Milho	4.109.859.063	1,7
14º	7207	Produtos semimanufacturados de ferro ou aço não ligado	3.866.895.734	1,6
15º	8802	Helicópteros, aviões, veículos espaciais e suborbitais	3.499.417.712	1,5
16º	8411	Turborreatores, turbopropulsores e outras turbinas a gás	3.449.696.285	1,4
17º	7202	Ferro-ligas	2.977.085.502	1,2
18º	7108	Ouro	2.814.070.949	1,2
19º	2818	Corindo artificial; óxido de alumínio; hidróxido de alumínio	2.792.366.251	1,2
20º	2603	Minérios de cobre e seus concentrados	2.640.445.360	1,1
Total			155.869.177.532	65,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados colhidos no Ministério da Economia em 2019 e obtidos pela plataforma Aliceweb.

Uma vez conhecido que o produto aeronáutico é o décimo quinto da pauta, deve-se levar em consideração ter como característica seu alto valor agregado. Representa também a primeira indústria de transformação de alta tecnologia da pauta, sendo a maior parte desses produtos que compõem essa pauta as *commodities*, indústria automotiva, naval e de motores. Pode-se

comparar a aeronáutica com a automotiva utilizando-se diversos aspectos. Neste artigo, será abordado o desenvolvimento em ciência e tecnologia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de direcionar o esforço nacional para a disputa de seus produtos no mercado global de maior intensidade tecnológica, sobretudo alta tecnologia, deve-se considerar a melhoria do ambiente de negócios que favoreça a competitividade da indústria brasileira.

Para fortalecer o ambiente em que as indústrias se desenvolvem, deve-se atentar à comparação do país com os demais competidores no comércio internacional (SCHWAB, 2018), o que pode ser feito pelas métricas avaliadas entre 140 países: instituições (93/140), infraestrutura (81/140), adoção de tecnologia de comunicação e informação (66/140), estabilidade macroeconômica (122/140), saúde (73/140), formação de habilidades-educação (94/140), mercado de produtos (117/140), mercado de trabalho (114/140), sistema financeiro (57/140), tamanho do mercado (10/140), dinamismo nos negócios (108/140) e capacidade inovadora (40/140).

Embora seja a indústria a competidora no mercado, e não o estado (PORTER, 1989), é possível entender não ser exclusivamente sua a responsabilidade pelos fatores em que se desenvolve a competitividade, mas sobretudo ao estado, devido à sua possibilidade de promover um ambiente de negócios mais adequado e que não seja tão oneroso à capacidade produtiva nacional frente aos seus concorrentes externos. No caso brasileiro, foi percebida a defasagem diante dos demais países que compõem o comércio internacional, sobretudo quando comparado com o tamanho do mercado interno nacional (10/140).

A escolha (*tradeoff*) de políticas de fomento devem levar em consideração, uma vez que os recursos são limitados, a necessidade do desenvolvimento tecnológico como agregador de valor, bem como a escolha dos segmentos industriais que tragam valor à pauta de exportações brasileira.

A exportação de *commodities* representa uma importante possibilidade de captação de divisas que poderiam ser utilizadas, ao menos em parte, como investimento para o aprofundamento de capital, conforme o modelo de Solow (JONES, 2000), ou seja, para aumentar a relação renda/

trabalhador *per capita* até o estado estacionário. Em contrapartida, somente o desenvolvimento tecnológico pode assegurar o crescimento econômico de maneira sustentada no longo prazo. Embora a produção de *commodities* requeira de igual forma o uso de tecnologias, o produto exportado em si é básico e de baixo valor agregado, sendo a tecnologia utilizada na maior parte das vezes para a redução de custos do processo produtivo, uma vez que as *commodities* em si não se diferenciam, pois apresentam como característica a uniformidade para o estabelecimento de preços em bolsas internacionais.

A indústria de transformação, por outro lado, agrega tecnologia e valor ao resultado final de seus produtos. Considerando que no setor aeronáutico o domínio de tecnologias da fronteira do conhecimento é uma premissa básica, a competição internacional obriga os concorrentes a romperem permanentemente as fronteiras do conhecimento para manterem-se no mercado.

Por fim, uma estratégia governamental que busque uma melhor qualidade de vida à população deve atentar-se para o desenvolvimento de indústrias que tenham produtos de interesse de outros comércios. O resultado dessa troca comercial será tanto mais vantajoso ao país conforme o valor agregado que possuírem, pelo fato de utilizarem e desenvolverem tecnologia que se estenda e aperfeiçoe às demais atividades produtivas. Neste caso, perceber a importância da indústria aeronáutica para o desenvolvimento industrial brasileiro é um fator decisivo para a formulação de políticas públicas que explorem o potencial deste segmento em proveito do crescimento da economia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS AEROESPACIAIS DO BRASIL (AIAB). **Números da associação das indústrias aeroespaciais do Brasil**. 2019. Disponível em: <<http://www.aiab.org.br/numeros-da-aiab.asp>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Séries históricas: intensidade tecnológica**. 2019. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/series-historicas>. Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **COPAC. KC-390**. Apresentação realizada na Comissão Mista de Orçamento em 19 de outubro de 2017. Brasília, 2017.

BURLE, L. L. A política de comércio exterior e a abertura de mercado de capitais: 1990-92. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1993.

DEFENSENEWS. *Special Report. Top 100 for 2018*. Disponível em: <<https://people.defensenews.com/top-100/>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

EMBRAER. **Relatório Anual 2015**. 2016. Disponível em: <<https://ri.embraer.com.br/RAOS/RA%202015/Relatorio%20Anual%202015.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2016.

EMBRAER. **Relatório Anual 2016**. 2017. Disponível em: <<https://ri.embraer.com.br/RAOS/RA%202016/Embraer%20RA16-Book-PORT.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ESTADÃO. **China desacelera e põe fim à bonança das commodities**. 2015. Disponível em: <goo.gl/uPk3mm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

FIESP; CIESP. **Panorama de indústria de transformação brasileira**. 10. ed. FIESP, 2016.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. d. B.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, S. B. V.; BARCELLOS, J. A.; TUCCI, N. **Embraer e Boeing vis-à-vis Airbus e Bombardier: Quais as implicações para o Brasil?** BNDES, Biblioteca Digital, 2018. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15221>>. Acesso em 5 jun.2019.

INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL (IFI). **Catálogo de Empresas do Setor Aeroespacial**. 2017. Disponível em: <<http://www.ifi.cta.br/index.php/cesaer>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

JONES, C. I. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

MIRANDA, Z. **O voo da Embraer: a competitividade brasileira na indústria de alta tecnologia.** São Paulo: Ed. Papagaio, 2007.

MONTORO, G. C. F.; MIGON, M. N. **Cadeia produtiva aeronáutica brasileira: oportunidades e desafios.** Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

MORAES, F. **Montenegro: as aventuras do Marechal que fez uma revolução nos céus do Brasil.** São Paulo: Editora Planeta, 2006.

NEGRI, F. d.; SQUEFF, F. d. H. S. **Sistemas setoriais de inovação e infraestrutura de pesquisa no Brasil.** Brasília: IPEA: FINEP: CNPq, 2016.

PARQUE TECNOLÓGICO SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Conheça o parque/ Quem somos.** 2017. Disponível em:<<http://www.pqttec.org.br/conheca-o-parque/quem-somos.php>>. Acesso em: 18 maio 2017.

PORTER, M. E. *Clusters and the new economics of competition.* **Harvard Business Review**, v.76, n. 6, p.77-90, nov. 1998.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.** 37.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações [1947].** 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RODENGEN, J. L. **The history of Embraer.** *Write Stuff Enterprises*, 2009.

ROMER, P. M. *Endogenous Technological Change.* **Journal of Political Economy**, p. 71-102, v. 98, n. 5, October 1990.

ROWTHORN, R.; RAMASWANY, R. *Growth, Trade and Desindustrialization.* **IMF Staff Papers**, v.46, n.1, mar. 1999.

SANTOS, R. **O desenvolvimento da cadeia industrial aeronáutica sob o enfoque da competitividade.** 2018. Dissertação (mestrado em Ciências Aeroespaciais). Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro.

SCHUMPETER, J. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: Uma pesquisa sobre lucros, capital, crédito, juros e ciclo econômico [1912]. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

SCHWAB, K. ***The Global Competitiveness Report 2018***. *World Economic Forum*, 2018.

SILVA, O. **A decolagem de um sonho**: a história da criação da Embraer. São Paulo: Lemos Editorial, 2002.

SILVEIRA, V. Boeing não quer controle da Embraer, diz Oziros Silva. **Valor Econômico on-line**, 26 dez. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/7rYAAX>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

SOLOW, R. M. *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. ***The Quarterly Journal of Economics***, *The MIT Press*, v. 70, n. 1, p. 65-94, fev. 1956.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão

Ministério das Relações Exteriores

Esplanada dos Ministérios, Bloco H

Anexo II, Térreo

70170-900 Brasília – DF

Telefones: (61) 2030 9136

Site: www.funag.gov.br

**Instituto de Pesquisa de Relações
Internacionais**

Ministério das Relações Exteriores

Esplanada dos Ministérios, Bloco H

Anexo II, Térreo, sala T09

70170-900 Brasília – DF

Telefone: (61) 2030 9115

E-mail: ipri@funag.gov.br

Site: www.funag.gov.br/ipri



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Impressão: Gráfica e Editora Ideal

Papel da capa: cartão duplex 250g/m²

Papel do miolo: *off set* 75 g/m²

Fontes: Garamond, Georgia, Myriad Pro e Trajan Pro

ISSN 2359-5280



9 772359 528009 >

